

# **INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE**

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018,  
publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1976.

---

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos

**MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y ARGUMENTACIÓN JURÍDICA**



## **FORTALECIMIENTO MUNICIPAL CONSTITUCIONAL: MENOS GASTO Y MÁS PROFESIONALIZACIÓN**

Trabajo recepcional que para obtener el grado de

**MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y ARGUMENTACIÓN JURÍDICA**

Presentan: Kleyber Hernández Piñón

Tutor: José Joaquín Eugenio Osorio Goicoechea

San Pedro Tlaquepaque, Jalisco. enero de 2018.

**Resumen:** El presente trabajo aborda el problema generalizado de profesionalización y excesivo gasto público por el que atraviesan actualmente los municipios de México, ante la falta de capacidad para resolver problemas de la población, y sus limitantes constitucionales para recaudar recursos que permitan resolver sus problemas más graves y generar desarrollo a través del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Una de las formas de enfrentar este problema es a través de la profesionalización de los servidores públicos municipales.

**Palabras clave:** Gobiernos locales, Profesionalización, Gasto Público, Fortalecimiento.

**FORTALECIMIENTO MUNICIPAL CONSTITUCIONAL: MENOS GASTO Y MÁS  
PROFESIONALIZACIÓN**

**ÍNDICE**

**CAPÍTULO 1.- REVISIÓN DE LA LITERATURA SOBRE EL MUNICIPIO Y ENFOQUE  
TEÓRICO**

1.1	Introducción .....	1
1.2	Planteamiento del problema.....	2
1.3	Hipótesis.....	9
1.4	Estado del Arte.....	10
1.5	Marco teórico.....	21
1.6	Selección de método de investigación y estrategia metodológica.....	30
1.7	Conclusiones del capítulo.....	33

**CAPÍTULO 2.- LA NATURALEZA SOCIAL DEL MUNICIPIO Y SU PROBLEMÁTICA  
ACTUAL**

2.1	La finalidad del municipio.....	36
2.2	Problemática actual de los municipios en México.....	38
2.3	El gasto corriente en general dentro de la Administración Pública.....	39
2.4	Gasto corriente excesivo, un problema que afecta a la figura del municipio.....	41
2.5	Medidas Constitucionales de control del Gasto público y rendición de cuentas en los gobiernos locales.....	43
2.6	Conclusiones del Capítulo.....	46

**CAPÍTULO 3.- PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN LOS  
GOBIERNOS LOCALES.**

3.1	El Servicio profesional de carrera.....	48
3.2	La importancia del Servicio Profesional de Carrera en los gobiernos locales.....	52
3.3	Beneficios del Servicio Profesional de carrera en gobiernos locales.....	53
3.4	Conclusiones del Capítulo.....	60

**CAPÍTULO 4.- ANÁLISIS DE MUNICIPIO PARADIGMÁTICO, PROPUESTA Y  
CONCLUSIONES GENERALES**

4.1	Análisis del municipio de Guadalajara, Jalisco. ....	61
4.2	Una propuesta de fortalecimiento municipal. ....	63
4.3	Conclusiones generales.....	68

**BIBLIOGRAFÍA**

# **CAPÍTULO 1.- REVISIÓN DE LA LITERATURA SOBRE EL MUNICIPIO Y ENFOQUE TEÓRICO**

## **1.1 INTRODUCCIÓN**

En México existen 2,456 municipios, cada uno de ellos con características diferentes (idiomas, tradiciones, costumbres, normas, geografía, etc.), lo que hace que no se pueda considerar a un municipio igual a otro, sin embargo los otros dos niveles de gobierno restantes no han adoptado esta idea como una premisa al momento de realizar acciones de gobierno, debido a ello actualmente los municipios atraviesan por una crisis en varios aspectos de la cual será muy difícil salir, sin que exista de por medio un fortalecimiento municipal.

El fortalecimiento municipal puede ser un factor de desarrollo del país, considerando que el municipio ha estado en desventaja frente a los otros dos niveles de gobierno al caer en una debilidad política y jurídica, lo anterior porque se ha concentrado la mayoría de poder en el gobierno federal, sin que se pondere que tan benéfica podría ser una reforma mirando hacia el fortalecimiento municipal.

Especialmente pretendo abordar la problemática por la que pasan los municipios actualmente, verificar cuáles son los problemas que más les afectan. De hallar un resultado negativo para los municipios y una vez verificado por qué se originaron dichos problemas, es pertinente ver cuál es la forma de solución a sus problemas y mediante que métodos podrían contribuir a salir de su estancamiento.

La intención es en primer lugar dar una aportación a las posibles salidas a la problemática municipal para atender la misma, y en segundo término plantear una mirada distinta del municipio; Entenderlo como la punta de lanza del crecimiento de este país, porque quizás estamos empleando malamente los recursos para combatir problemas como

la carencia alimentaria, pobreza, analfabetismo, desempleo, insalubridad, deterioro ambiental solo por citar algunos. ¿Si nos enfocáramos a la inversa y las políticas públicas o los programas sociales no se visualizaran desde el poder federal hacia abajo, sino desde el poder municipal hacia arriba, hubiera menos despilfarro de recursos o al menos un mejor aprovechamiento de los mismos?

## **1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, da fundamento legal al municipio libre como forma de organización política y administrativa que los Estados adoptarán para su régimen interior. Derivado de este artículo, se desprende que las Constituciones locales relaten la organización de los municipios que integrarán en su conjunto a la entidad federativa, para llegar entonces a las leyes orgánicas municipales que dirigirán la vida de los municipios dentro del sistema jurídico mexicano.

Es por ello que se afirma que el municipio es la base de los 3 niveles de gobierno, y debiera ser por consiguiente, el más cercano a los ciudadanos, sin embargo hoy vemos cómo se deterioran las condiciones de gobernar del municipio. En últimas fechas nos hemos dado cuenta que el municipio como forma de gobierno ha perdido su sentido de ser el más cercano a la gente y ha perdido credibilidad y confianza entre los ciudadanos, llegando al grado de ver como un municipio en poco o en nada puede ayudar a la solución de los problemas más sensibles de la población, si bien los servicios públicos municipales son el principal eje rector de los planes de desarrollo municipales, el municipio debiera planear no solo soluciones a corto plazo sino también debiera tener la capacidad de realizar proyectos a futuro como generación de desarrollo y bienestar en las condiciones de vida de sus habitantes.

La elección de este tema obedece a la convicción de la solución de problemas que hoy tiene nuestro país si dejamos de ver al municipio como la última esfera de gobierno, a la

cual hay que tenerle reservas a la hora de ejercer el mismo. Al municipio se le debe dar mayor importancia en los proyectos nacionales, al considerar que son ellos quienes conocen las verdaderas necesidades de la población, debido a la cercanía con la ciudadanía y la esfera de gobierno de mayor contacto con la misma, dicho conocimiento abonará a que los proyectos nacionales tengan el éxito deseado, en lugar de imponer a los municipios los lineamientos a seguir.

Hoy en día existen en los poderes de gobierno, instituciones dedicadas al estudio del fortalecimiento municipal, tal es el caso de la comisión de fortalecimiento municipal del Congreso de la Unión, o las comisiones de asuntos municipales que se crean en los Congresos locales, así como las propias áreas de los ejecutivos estatales encaminadas al diálogo permanente con los municipios, tenemos también a nivel federal al INAFED (Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo municipal), todas estas instancias están directamente relacionadas con los municipios, sin embargo su relación en muchas ocasiones solo es administrativa, realmente no generan mejores condiciones de gobierno hacia los municipios, se han dedicado al análisis y al estudios de los municipios únicamente.

En México según cifras del CONEVAL de los 2,456 municipios solo en 444 la incidencia de población en pobreza fue menor al 50% en los otros 2012 municipios más del 50% de la población es pobre, una administración municipal de un estado como Guerrero, Oaxaca o Chiapas, no será capaz nunca de sacar del rezago social a su comunidad solo con sus propios recursos, es prácticamente imposible, la federación ha dejado atado de manos a los municipios y hoy en día ha hecho a los municipios dependientes solo de las participaciones federales y de sus escasas recaudaciones fiscales que obtienen, es poco probable que las comunidades indígenas salgan de la pobreza en la que están con los pocos recursos federales, apoyos estatales, programas sociales y nulas recaudaciones fiscales. El municipio debiera tener herramientas propias que le permitan subsistir por sí mismos, generar su propia riqueza, explotar sus propios recursos naturales, los gobiernos estatales y federales tienen la mayoría de las facultades de gobierno en virtud del pacto federal,

dejando en última escala a los gobiernos locales quienes a pesar de estar funcionando en las demarcaciones del mismo solo se limitan a observar, sin tener injerencia en los beneficios económicos o sociales.

Resulta interesante saber por qué nada se hizo en su momento para frenar el excesivo endeudamiento que contrajeron los municipios en años pasados, el pasado 27 de mayo de 2015 se promulgaron reformas constitucionales que controlan estas acciones, es propósito de este proyecto determinar las repercusiones que esto va a traer a las próximas administraciones. Solo en el estado de Jalisco, casi una cuarta parte de los municipios del Estado están endeudados a largo plazo, ello indica que las próximas administraciones prácticamente estarán atados de manos financieramente, aunado a lo anterior, si sumamos las nuevas deudas millonarias de los municipios en conjunto con los pasivos laborales por juicios entablados en contra de los mismos, es una señal de alarma. Un ejemplo es el caso del municipio de Acapulco de Juárez, cuando al inicio de la administración 2012-2015, el Presidente municipal declaró al municipio en quiebra, dijo que no había recursos suficiente para pagar nomina, mucho menos para servicios municipales hubo la necesidad de hacer un re financiamiento de su deuda, pero eso no implica la solución del problema solo el aplazamiento del mismo.

Enlistaremos las causas más importantes que desde nuestro punto de vista deben fortalecerse a nivel municipal ya que es una constante encontrar estos problemas en los ayuntamientos, que hacen necesario un análisis en materia de fortalecimiento municipal específicamente en las áreas administrativas y financiera:

- Falta de profesionalización

Las autoridades municipales en su mayoría son electas por el sistema de partidos políticos<sup>1</sup>, es decir, mediante la votación se elige al ayuntamiento que ha de gobernar al

---

<sup>1</sup>Cabe mencionar que existen municipios en el Estado de Oaxaca, en donde las autoridades municipales se eligen

mismo por un periodo de 3 años<sup>2</sup>, una administración municipal de esa duración, es insuficiente, debido a que en 3 años de gestión, al no existir una profesionalización de los servidores públicos municipales, en el primer año de gobierno comprenden la administración pública municipal, en el segundo año comienzan a gestionar proyectos que muy difícilmente ven concluirse en su administración, lo que obliga a la continuidad del proyecto en la siguiente administración, de lo contrario los recursos, esfuerzos y tiempos invertidos anteriormente serán recursos malamente empleados o desperdiciados.<sup>3</sup>

- Debilidad jurídica

Nuestra constitución en su artículo 115 crea el marco normativo de los municipios, el cual se ha planteado en diversas ocasiones sea modificado para fortalecer jurídicamente al mismo, las modificaciones más sugeridas han sido en los sentidos de autonomía jurídica, modernización de leyes municipales, mayores competencias para elaborar convenios, competencia en el transporte público de pasajeros, concurrencias en zonas federales, entre otras, lo anterior para revestir de mayores facultades jurídicas al municipio con la finalidad que puedan generar mejores expectativas de progreso.

- Corrupción

Otro problema que se ha generalizado en la mayoría de las instituciones del país, y el caso del municipio no es la excepción, es la corrupción, que es un tema ligado con la educación. Hoy en día el régimen de partidos políticos ha hecho que se vean los puestos

---

*por el sistema de "Usos y Costumbres", el cual permite que las comunidades elijan ayuntamiento de acuerdo a sus tradiciones, dicha prácticamente está legalmente avalada por la constitución del estado de Oaxaca y por la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.*

*<sup>2</sup>Recordemos que con la Reforma política-electoral del año 2014 se permite la reelección de Alcaldes y legisladores, el artículo 115 que "Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a seis años".*

*<sup>3</sup>Con la nueva reforma constitucional este problema queda resuelto jurídicamente, hace falta ver los efectos de la misma, y si representa una solución a este problema.*



públicos como un negocio en el cual el mercado de tráfico de influencias y desvío de recursos han sido una constante en los ayuntamientos. Por otra parte el despilfarro del erario en gastos innecesarios es muy común y máxime en las administraciones municipales, gastos que en nada ayudan al desarrollo de una comunidad (publicidad, gastos de representación, gastos personales, eventos multitudinarios, pagos sin comprobantes fiscales, banquetes, informes de gobierno suntuosos, viáticos, etc.).

- Falta de orientación

En la mayoría de los casos los ayuntamientos se conforman mediante la vía electoral, es decir cualquier ciudadano haciendo valer sus derechos político-electorales puede llegar a ser autoridad municipal siempre y cuando cumpla con los requisitos legales, por ello al no estar dentro de los requisitos legales la experiencia en temas administrativos por contravenir los derechos políticos, las autoridades que llegan al poder no tiene la suficiente experiencia administrativa para dirigir un gobierno, en los grandes municipios se entiende que los funcionarios públicos sean personas con cierto grado de estudio. Sin embargo la mayoría de los municipios de este país se encuentran en pobreza, en los cuales los servicios de educación, accesos carreteros, servicios de salud, energía, agua potable, drenaje, son precarios o nulos en algunos casos, las autoridades de estos municipios desconocen los procesos administrativos. Hoy en día existen en los gobiernos estatales y federal instancias que están en constante comunicación con los municipios pero sus funciones se han enfocado a la vigilancia de los gobiernos municipales, en lugar de inducir a los ayuntamientos a labores de gestión o asesorarlos en las funciones de gobierno.

- Insuficiencia presupuestaria y leyes municipales austeras

Cada año los ayuntamientos envían al Congreso del Estado específicamente a la comisión de presupuesto y programación de las legislaturas locales su proyecto de Ley de ingresos municipales, mismo que es revisado en comisión y posteriormente pasado a pleno

para su aprobación o modificación, este proceso que aparentemente es sencillo o al menos así lo han hecho los Congresos, debe tomar mayor importancia al momento de revisión de esas leyes de ingresos y modificación de acuerdo a las verdaderas necesidades del municipio; En la medida en que se fortalezcan las leyes de ingresos municipales apuntalando los rubros más necesarios se podrán fortalecer las haciendas municipales.

Hoy en día el procesos de aprobar leyes de ingresos municipales es mero trámite, y más en Estados donde existe gran cantidad de municipios, los Congresos locales no se toman el tiempo necesario para revisar y elaborar dictámenes de comisión que fortalezcan las finanzas municipales, de tal forma que si un municipio tuvo insuficiencias presupuestales en el primer periodo de gobierno seguramente las tendrá en el segundo y así sucesivamente, si aunamos que las autoridades no son quienes elaboran físicamente sus leyes de ingresos sino que solo contratan despachos de contadores que las elaboran a copia fiel de los anteriores, el problema se agrava aún más.

- Nula planeación de proyectos

El tema de la inseguridad a nivel nacional es un tema que a todos los gobiernos ocupa, con la diferencia de que los gobiernos estatales y federal tienen sumas millonarias para este rubro mientras que los municipios no tiene ni para pagar uniformes y nómina de los trabajadores de seguridad, y los policías municipales se ven en la tentación de aceptar dinero del crimen organizado debido a la característica de su trabajo, haciendo de ellos policías que obedecen a los intereses del crimen y no de los ciudadanos, tirando a la basura la poca inversión hecha a las policías municipales, pero eso no es todo, ante la grave descomposición de las policías municipales, los estados han adoptado la figura del mando único, que absorbe a las policías municipales pero que en lugar de abonar a la seguridad, ni siquiera inspira confianza a los ciudadanos, dejando a los ayuntamientos ahora sin el mando de la seguridad en los municipios.

Los municipios carecen de gobernabilidad por los problemas antes señalados, así como el descuido de los gobiernos estatales y federales al mismo, la realidad nos dice que hoy debido a los problemas antes señalados, algunos municipios no tienen la capacidad administrativa ni financiera para hacer frente a los problemas municipales, y que solo integrando a los municipios a las decisiones de gobiernos federales y estatales será como se ataquen los problemas centrales, en primer término la pobreza.

En municipios mayoritariamente rurales, la única solución viable a la pobreza es dotando a los mismos de planes de desarrollo y políticas públicas diseñadas especialmente para cada uno de los municipios, si generamos una política de desarrollo nacional, no tendrá el mismo impacto que si diseñáramos políticas acordes con las necesidades de cada población, los programas sociales estatales y nacionales solo resultan ser recursos paliativos que resuelven la pobreza por un día o por una semana si acaso por un corto número de meses, pero no benefician a la población aumentando su calidad de vida, garantizando su bienestar ni mucho menos asegurándole un mejor futuro.

Es importante hacer ver al gobierno Federal, Congreso de la Unión, gobiernos y Congresos Estatales que es urgente fortalecer a los municipios, en primer término políticamente creando la legislación para dar mayor participación a los municipios a la hora de generar planes de desarrollo, en segundo lugar dotando de recursos financieros a los municipios de acuerdo con sus necesidades vigilando la correcta aplicación de los mismos, así como castigando efectivamente las malas prácticas de los servidores públicos municipales, de esta manera aseguraremos que los programas federales, estatales, de desarrollo municipal y leyes de ingreso, estarán enfocados concretamente a las necesidades de los municipios con la única finalidad de que generen desarrollo para que la población en pobreza salga de esa condición, asegurando los servicios básicos.

Los ingresos que actualmente tienen los ayuntamientos devienen en principal medida de las participaciones federales y eso es una limitante para su correcto desarrollo,

es una herramienta pero a la vez es un freno que no permite que los ayuntamientos busquen medidas alternativas. De acuerdo a un estudio del INEGI realizado en el 2015, se analizó a mil 377 municipios de los cuales el 97% depende en más del 50% de las participaciones federales, eso nos da una idea de la limitación de los municipios por actuar en su ámbito financiero, si bien el artículo 115 constitucional menciona que los municipios son libres en manejar su hacienda pública, la realidad es que esa hacienda depende en algunos casos hasta del 100% de las aportaciones federales, como el caso de Oaxaca en donde el 78% de los municipios depende en más del 80% de las participaciones federales, y solo un municipio en el país no vive de las aportaciones federales, esta dinámica ha sido también propiciada por el gobierno federal que ha malacostumbrado a los gobiernos pero que también ha acaparado toda fuente de ingresos del país, (el 96.4% de los impuestos los cobra el gobierno federal), debido que los municipios no cuentan con ingresos propios, la constitución es demasiado rígida para permitir que los municipios aumenten sus ingresos. Ante ello los municipios tienen 3 opciones endeudarse, mejorar la recaudación y gastar mejor, la primera opción con la nueva ley de disciplina financiera queda limitada, la segunda opción ante la rigidez constitucional los municipios solo pueden aspirar a recaudar el 100% del impuesto predial y algunos otros servicios que implican recaudación pero también el otorgamiento del servicio que generan costos, así que la tercera opción es hasta ahora la solución más viable, una alternativa de gastar mejor es la profesionalización de sus servidores públicos, eficientando sus labores y ahorrando en costos de nómina.

### **1.3 HIPÓTESIS**

La falta de regulación constitucional del servicio profesional de carrera y el excesivo gasto corriente de los municipios, limita el desempeño de los gobiernos locales, propiciando desorganización administrativa y financiera en los mismos.

## 1.4 ESTADO DEL ARTE

Dentro del tema que abordo se encuentran autores que han planteado en ocasiones anteriores el fortalecimiento municipal como un importante paso a seguir para que estas entidades puedan desarrollarse y tengan mayores capacidades de gestión, resolución, y mediación en conflictos. Entre los autores que hablan a cerca de este tema me encontré a los clásicos estudiosos del Derecho municipal, quienes hasta el día de hoy son referencia cuando se habla de temas municipales, debido a que analizan al municipio desde su origen, y exponen un panorama completo no solo de nuestro país, también de otros que adoptaron el municipalismo como forma de gobierno. Otros autores que pude encontrar no analizan propiamente al municipio sino refieren las posibles alternativas que tiene los gobiernos locales para potencializarse, así también hay quienes apuntan los errores o vicios que se tienen en los gobiernos locales, y las posibles causas que los han llevado al lugar en donde se encuentran, estos autores coinciden en dos aspectos: el primero que el municipio es la instancia de gobierno más cercano a la población, el más sensible por así llamarlo, es aquel cuya función está más ligada a la vida de las personas, su actuar si afecta directamente a los ciudadanos de una localidad. El segundo aspecto en el que coinciden es que esa función ha decaído y por ende la figura jurídica del municipio también se ha visto desgastada por varios motivos. A raíz de estas dos coincidencias surge la idea de fortalecer al municipio, y son varias las voces que hacen necesaria esta reforma debido a que sus comentarios muestran un evidente deterioro de los ayuntamientos, y se traduce en la necesidad de cambiar algunas prácticas de gobierno que ayuden a evitar este deterioro. Exponemos algunas ideas que diversos autores han plasmado acerca de este problema, primero el deterioro municipal y segundo el fortalecimiento.

El autor Eduardo López Sosa en su obra “Derecho municipal Mexicano” se cuestiona si el municipio es parte importante del sistema federal Mexicano o simplemente debe funcionar como órgano administrador de una instancia de gobierno, a lo que explica claramente que México es una república federal en donde la Constitución reconoce tres

niveles de gobierno: Federal, Estatal y municipal, en ese sentido el autor concluye en su obra que el municipio es una expresión del federalismo Mexicano y al fortalecerlo reforzamos a las instituciones que forman parte del sistema federal, en el marco de los cambios políticos que está viviendo en país, el fortalecimiento del federalismo y del municipio se encuentran en el centro de las preocupaciones, sobre todo para encontrar mecanismos que permitan que el municipio sea una institución de gobierno mucho más sólida de la que hoy en día tenemos. Esto que comenta el autor se traducirá en municipios que tengan mayor capacidad de solución de problemas relacionados con la generación de desarrollo.

Por otra parte el Autor Jorge Ruiz Fernández cuestiona en su obra “Servicios Públicos municipales” cuál es la importancia de estudiar al municipio y si es necesario otorgarle más autonomía que genere una mejor función de gobierno en beneficio de los ciudadanos. Partiendo de la premisa de que el municipio está compuesto por un grupo social asentado en un territorio con un gobierno autónomo sometido a un orden jurídico específico Ruiz Fernández señala que es de gran importancia saber las atribuciones de los mismos. Y concluye que la historia ha demostrado que el municipio cuenta con suficiente autonomía en las vertientes jurídicas, política, financiera y de gestión, y asegura que la realización de sus fines y el desarrollo de los individuos que integran al municipio son necesarios e importantes para que logren sus objetivos y perspectivas que tienen.

Salvador Valencia Carmona en su obra “Derecho municipal” aborda el tema preguntándose cuales son las instituciones jurídicas que regulan al municipio, y pregunta también si acaso el municipio es un órgano de gobierno que esta poco regulado. Con su obra responde este cuestionamiento reconociendo al municipio como un nivel de gobierno dentro del sistema jurídico Mexicano, por tanto no se le puede considerar como un órgano meramente administrador, debido a que este cuenta con órganos colegiados, con autonomía, y con cierta soberanía, por el contrario es necesario reforzar las normas que vigilan al municipio a fin de crear mecanismos para que logren un mayor desarrollo. En conclusión Valencia Carmona quien es uno de los Clásicos en el Derecho municipal, analiza

al municipio desde diversos enfoques: teórico, comparativo, histórico, jurídico, de gobierno, administrativo, fiscal y de gestión. Estudia a los elementos del municipio y sus relaciones con el sistema político, además presenta una visión comparativa del municipio y sus principales modelos organizativos, lo que el autor pretende es hacernos ver que al municipio lo regulan muchas instituciones jurídicas, es decir que no se le menoscabe su concepto y hacer notar la importancia que tiene este nivel de gobierno dentro de nuestro sistema jurídico.

Una autora referente en temas municipales es Teresita Rendón Huerta quien en su libro también de título “Derecho municipal” se pregunta si es necesario mantener a la institución jurídica del municipio, tal y como se mantiene hasta el momento, conviene fortalecerlo o por el contrario habrá que modificar algunos aspectos del municipio para lograr mejoras en sus fines. Explica que el municipio tiene una gran inter-relación con la teoría del Estado, el Derecho político, administrativo, constitucional, etc. pues ha sido de estas materias donde ha adaptado sus conceptos básicos y así ha conformado su propia estructura, se debe conservar esta estructura similar a la que se tiene para evitar el desgaste de la institución jurídica del municipio, y no ir en contra de su naturaleza social. Finalmente concluye que si se mantiene la política actual del municipio y se conserva esa institución jurídica, se puede pensar en fortalecerlo en lugar de menoscabar su importancia. La principal forma de fortalecerlo es respetando su autonomía, en materia territorial, presupuestaria, jurídica y de gestión. El objetivo principal es desterrar las rivalidades y ampliar los horizontes del municipio, es necesario pronunciarse a favor de la interdisciplinariedad, para aportar a los avances de los estudios en materia de Derecho municipal.

Los Autores en materia de Derecho municipal son pocos en comparación a otros campos del Derecho y por ende son clásicos aquellos que han escrito sobre el tema, la gran mayoría de escritos nos refieren a estos primeros autores que estoy citando, uno más es Eduardo Andrade Sánchez, quien desde otra perspectiva se pregunta cuál es el tipo de

gobierno que debe tener un municipio y como deberían estar organizados, incluso se plantea si es posible unificarlos a fin de adaptar las mejores prácticas de gobierno para implementarlas en los municipios de México. Plantea a manera de hipótesis que Nuestra figura de municipio está bien planteada en nuestra constitución, aunque debiéramos considerar atraer otros aspectos importantes de otros países. Inclusive dentro de nuestro país existen variaciones en las ordenanzas municipales, es decir nos falta unificar más a los municipios, aunque esta sea una labor que implique recortar algunas prerrogativas a algunos. Nuestros municipios son en mucho muy diferentes y no podemos catalogarlos de igual forma pero si debemos aplicar modelos de gobierno que sirvan de referencia, para lograr una mejora en el desarrollo de los mismos. Finalmente este autor toma en cuenta las diferencias de regiones y otorga una visión de los procesos legislativos que se llevan para elaborar leyes municipales, así de forma simultánea presenta varias legislaciones estatales que sirven de parámetro para ejemplificar cuáles podrían ser las mejores maneras de gobernar a nivel municipal, me parece importante resaltar que el autor incluso hace comparaciones con otros países a fin de evidenciar que formas de gobierno municipal pudieran funcionar, no comparto la idea de unificar a los municipios por que incluso dentro de una sola entidad federativa de nuestro país esto es difícil de lograr.

Hirineo Martínez Barragán, realiza un interesante análisis acerca de la remunicipalización en México, esta alternativa que se ha planteado en algunas ocasiones sin que los intereses políticos hayan dejado realizar este ejercicio. Esta propuesta se enfoca desde una perspectiva geográfica, desde 1917 cuando se eleva a rango constitucional al municipio no se ha retomado el tema de re municipalizar al país a pesar de los constantes conflictos en materia de límites territoriales, los intentos por delimitar territorios han fracasado por la ambigüedad limítrofe de los mismos, además de no poder clarificar características geográficas similares a varios municipios.

En la actualidad los intentos de las comunidades son por separarse de sus municipios, y crear nuevos provocado por conflictos sociales, económicos o políticos que han derivado en peticiones ante los congresos estatales de creación de nuevos municipios,



pero las justificantes no son lo suficientemente válidas para la creación de nuevos municipios, no se toman en cuenta estudios demográficos o geográficos que comprueben que la existencia de un nuevo municipio traerá inversión, desarrollo, o beneficio a la comunidad o la región, con ello se pone de manifiesto que esta alternativa de remunicipalización no es viable por las condiciones políticas de nuestro país aunque si deseable. Una propuesta como la de Hirineo Martínez propone desarrollo regional, como un ejercicio el Estado de Jalisco es un buen modelo para re municipalizar, debido a que los beneficios son a futuro tomando en cuenta la funcionalidad de los municipios para genera desarrollo, las zonas metropolitanas son un claro ejemplo remunicipalización, en esos casos las fronteras territoriales ya no existen de facto, desaparecieron por que los causes de población las han borrado pero los problemas se han vuelto comunes entre varios municipios, ante ello los ayuntamientos ha tenido que coordinarse para afrontar problemas comunes que si bien no todos tienen la misma capacidad de respuesta, lo primordial ha sido llegar a acuerdos para a solución de los conflictos, en estos casos la población ha jugado un papel preponderante a grado de forzar a los ayuntamientos a trabajar unidos.

En el texto “La Reforma municipal: Historia municipal de México” de Moisés Ochoa Campos, surge la pregunta si con el paso de los años el municipio ha sufrido cambios en la forma de organizarse ¿Cuál es la correcta forma de Gobernar al municipio? A través de este análisis comparativo a través de los años, ¿Cuál sería la mejor forma de organización de los ayuntamientos? A su vez comenta que con los acontecimientos históricos podemos tener un panorama de cómo se ha dirigido al municipio incluso desde tiempos de la conquista, así que podemos tener una historia política del municipio que nos ayude a entender cómo se formó el municipio en nuestro país, se debe entender a éste como la célula menor de gobierno pero sobre el cual recae el desarrollo de nuestro país, con datos jurídicos, económicos y sociales, podemos apreciar mejor la importancia que maneja este nivel de gobierno. Finalmente concluye que para entender al municipio debemos estudiarlo desde sus orígenes, en cierta parte lo que realiza este autor es plantear cómo se han manejado los municipios en la forma de gobierno desde su nacimiento, su función ha sido casi la misma

pero las formas de organizarse no siempre han sido iguales, han ido modificándose y actualizándose con el paso de los años, el problema se centra en saber qué es lo que hemos perdido del municipio, para reformarlo.

En “Acceso a la Información y transparencia en el Estado de México: un diagnóstico de los 125 municipios” José Luis Estrada analiza qué aspectos en materia de transparencia deben mejorar los municipios a fin de hacer eficiente su tarea y generar un mayor clima de confianza entre la ciudadanía, debido a que los municipios bajo el argumento de autonomía, han optado por no transparentar sus recursos. Responde que el municipio mexicano tiene varios pendientes por avanzar dentro de la agenda política, uno de ellos está vinculado con el derecho a la información y su acceso. Pese a contar con leyes y reglamentos, todavía no se ha institucionalizado, finalmente a través del análisis de los 125 municipios del Estado de México explica los mecanismos de transparencia con los que cuentan, en efecto los resultados no son positivos, pocos son los municipios que transparentan sus recursos en beneficio de la ciudadanía, evidentemente hace falta esa cultura de la transparencia paralelamente con la obligatoriedad que deben tener los municipios con la transparencia de los recursos y acciones de gobierno. En este ensayo se muestra la opacidad municipal y señala los obstáculos a la transparencia y rendición de cuentas, así como las buenas prácticas.

Un análisis del cual me impacto su contenido por lo agresivo que puede ser con los municipios está escrito por el Instituto Mexicano para la Competitividad, el texto titulado “El municipio: Una institución diseñada para el fracaso”, del cual su principal pregunta gira en torno a cuáles son las funciones que debe dejar de hacer el municipio para que la ciudadanía obtenga mejores servicios, y se pregunta también si dejando los servicios municipales en manos de particulares, es decir concesionando los servicios se obtendría una mejor calidad en los servicios públicos municipales. Su hipótesis versa en proponer que las ciudades deben contar con instituciones profesionales de carácter metropolitano con suficientes atribuciones, recursos e incentivos para entregar resultados a la ciudadanía.

Llegando a la conclusión que el municipio ha dejado de ser el ente de gobierno que resuelva los problemas más sensibles de la ciudadanía, así pues el municipio deberá de enfocarse solo a cuestiones administrativas y recaudadoras y dejar en manos de los particulares la prestación de dichos servicios, con la consideración de que estos servicios deberán ser pagados y eso garantiza la calidad de los servicios, con este nuevo modelo se plantea que los municipios se acerquen a la iniciativa privada a concesionar servicios a fin de brindar un mejor servicio a la ciudadanía. Resulta interesante ver frecuentemente a los ayuntamientos solicitando recursos adicionales o solicitando créditos, lo que empeora la situación económica de los municipios, este es un aspecto que también retoma este texto debido a que los ayuntamientos hoy en día están sobrepasados en sus capacidades financieras pero se debe en gran medida a la poca o nula gestión que tienen para recuperar o conseguir recursos adicionales, la gestión municipal mejora en calidad y en cantidad los recursos y representa una salida al problema financiero por el que atraviesan. Es importante este análisis para el tema que me ocupa debido a que encuentro una teoría que es totalmente opuesta a mi planteamiento de fortalecimiento municipal, esta institución señala por el contrario que el municipio debe de extinguirse, contrario a fortalecerlo en diversos ámbitos, coincidimos sin embargo en que la figura jurídica del municipio esta desgastada y con serios problemas, hoy en día estas instituciones han sido rebasadas por los problemas y no han sabido generar alternativas de desarrollo que respondan a las expectativas de la ciudadanía.

Alicia Ziccardi en una de sus múltiples obras “Pobreza, Territorio y Políticas sociales” se cuestiona ¿en qué medida funcionaran los programas sociales alimentados con recursos fiscales para resolver el problema de la pobreza en los municipios de México? De ser así, que impacto tienen en la Generación de desarrollo de los mismos?, A través de la asignación de los recursos fiscales a programas sociales que ayuden a las clases más necesitadas en los municipios más pobres del país, se demuestra que es una vía de desarrollo para los municipios son los programas sociales quienes pueden acceder a los pueblos con mayores carencias y solo a través de estos se podrá generar desarrollo efectivo en la mayoría de los municipios de México, apunta en conclusión en esta obra la posible salida al atraso en

materia de generación de desarrollo que presentan los municipios a través de los programas sociales tal y como se hace ahora, solo que poniendo más énfasis en las comunidades más desprotegidas y con mayores carencias o necesidades, la inclusión de los gobiernos locales en esta tarea debe ser preponderante. Al ser ellos quienes tienen la información, pertinente y objetiva de las condiciones de vida de sus colonias o comunidades, son quienes directamente tienen el contacto más cercano con sector más vulnerable de la población que necesita urgentemente de los programas sociales, Ziccardi apunala esta hipótesis de incentivar a través de los municipios las políticas sociales a fin de avanzar en el combate contra la pobreza, exclusión, y desigualdad.

Para poner en contexto los efectos negativos que trae la desigualdad económica en los municipios un grupo de autores, Miguel Pardo (Et. Al.) Se cuestionó acerca de estos efectos negativos y plantean como que existe un dilema en la medición del bienestar, debido que existe una gran desigualdad social, y económica entre los niveles de gobierno, generada a lo largo de varios años por la falta de planeación administrativa, descuido jurídico, y nula gestión de recursos, lo que genera condiciones adversas para los municipios de México que enfrentan el problema de solventar las necesidades de la población pero frente a un escenario de eventual desventaja, presentan estimaciones de la pobreza de ingresos y de la desigualdad a nivel estatal y municipal para México, con esta información permite mapear la pobreza de ingresos, así como determinar la contribución de cada Estado y municipio a la pobreza de ingresos nacional. Adicionalmente, facilita la medición del nivel de desigualdad en espacios geográficos desagregados, y la descomposición de la desigualdad en términos de la proporción debida a desigualdades entre entidades federativas y municipios.

Las formas de gobierno municipal también han tenido cambios, José de Jesús Sosa López, en “gobiernos locales y desarrollo territorial en México” se pregunta si esa afirmación es cierta y Parece adverso el panorama de los gobiernos locales de México, resulta complejo y diverso sobre todo en estos años, en donde el municipio ha adquirido

nuevas capacidades de gobierno, en ese sentido han evolucionado en su forma de gobernar lo que provoca una nueva forma de organización, reconoce que hay un cambio de paradigma en la gobernabilidad local, así como cambios en las estructuras locales de México, con esto se abre paso a nueva reforma de gobierno, que viene a cambiar el sistema jurídico Mexicano, pero no ha sido suficiente para detonar a los gobiernos locales.

El Fondo de Cultura Económica apunta en su obra “Medición Multidimensional de la pobreza en México”, bajo que parámetros debemos dividir a la población para medir la pobreza y que ello nos sirva para un mejor conocimiento de la población más vulnerable, clasificar a la población en distintos grupos de acuerdo con su condición de pobreza o vulnerabilidad, ayudará a que se recomienden instrumentos de políticas públicas diferenciados en materia económica y social dirigidos a cada dimensión específica. Esto permite ser más eficiente no sólo para focalizar y atender a la población pobre sino también para distribuir el gasto social. Así mismo se debe desagregar la información de pobreza para diferentes grupos de población, por ejemplo, según edad, sexo, condición étnica y a nivel territorial. Siguiendo los elementos teóricos y criterios operativos marcados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para definir la metodología de medición multidimensional de la pobreza.

Sarah Martínez, en su escrito “Panorama del desarrollo municipal en México” se debate acerca del mecanismo de participación ciudadana que ha demostrado ser una herramienta que ayude a los gobiernos municipales a generar desarrollo, ¿Qué elementos debemos tener para realizar mediciones a estos mecanismos de participación ciudadana?, a través de la participación de la ciudadanía en las actividades de gobierno y con la inclusión de los gobiernos municipales en las mismas, se pueden generar mayores condiciones de desarrollo para la comunidad, ello permite que se beneficien directamente de las acciones de gobierno, quien deberá implementar políticas de innovación que midan los niveles de desarrollo. Es necesario saber los antecedentes, metodología y hallazgos iniciales del Índice de Desarrollo municipal y medir el nivel y la sostenibilidad del desarrollo de los municipios

en México, el objetivo es beneficiar a las personas e incentivar la participación de la comunidad para aumentar el desarrollo local.

Hilario Barcelata Chávez, destaca los factores que determinan el avance o retroceso en las tareas de la eliminación de la desigualdad en los municipios. En su texto de título “Círculos de pobreza y finanzas municipales en México”, muestra avances, rezagos y retrocesos que se distribuyen de manera desigual en el territorio nacional y al interior de cada municipio, por lo que es pertinente cuestionarse cuales son los factores que determinan la desigualdad, considera tres factores causales: Las políticas de gasto público que permiten complementar el crecimiento económico con el desarrollo humano, el desigual reparto de los recursos públicos que corresponden a cada municipio y la eficiencia de la administración pública municipal, para ello se categorizaron los municipios de acuerdo a su situación de progreso o atraso, y se analizan sus indicadores financieros y obtener una idea clara de la influencia de las finanzas públicas en el desarrollo municipal.

Estos escritos ayudan a dar un panorama del origen, desarrollo, finalidad, condiciones actuales, problemática, y posibles soluciones a dicha problemática. Es importante para el presente trabajo exponer lo que diversos autores han escrito sobre el caso en particular, para dar paso al análisis de la problemática en específico que deseo abordar.

Raúl Olmedo es un reconocido estudioso de la figura municipal mexicana, sus aportaciones han sido siempre en el tenor de un fortalecimiento al municipio y velando por su respeto y autonomía. En su obra “El cuarto orden del Estado”, Olmedo realiza un análisis de la figura municipal y la trascendencia que ha tenido en la historia, sus múltiples cambios y transformaciones a los que ha estado sujeto y sobre todo las consecuencias que han traído esos cambios, al margen de la propuesta de un cuarto poder que recae en un gobierno comunal, las bases de lo que propone Olmedo son el fortalecimiento al gobierno municipal que ha ido recayendo en su importancia, como ejemplo en 1940 los municipios recibían el 9% de los ingresos federales, para 1980 solo recibían el 1%, y a pesar de los intentos que

han realizado los diversos presidentes para relanzar a los municipios estos han fracasado porque la voluntad política de los actores en turno no ha dejado permitir que el municipio sea punta de lanza para el desarrollo.

Es importante destacar que acerca del tema municipal en México casi nadie duda de la naturaleza jurídica del municipio, es decir en los diversos autores del tema municipal nadie pone en tela de juicio que el municipio este mal creado desde su origen o que deba cambiarse la naturaleza jurídica del mismo, por el contrario los autores apuntan que el municipio como institución jurídica es correcta, lo que los autores detectan es que las malas prácticas sobre todo de servidores públicos y el atraso jurídico en el que se ha mantenido al municipio lo ha llevado a perder parte de esa naturaleza jurídica, partiendo de lo que recopilado de diversos autores creo estar en lo correcto al proponer no el cambio de modelo de gobierno que tenemos en nuestro País donde la base del federalismo es el municipio, sino el fortalecimiento de dicha institución que es la base de la pirámide de gobierno.

Finalmente quiero recurrir a Roberto Ávalos Aguilar quien en su texto “Elementos para lograr el fortalecimiento municipal: hacia una propuesta de análisis”, menciona que las instituciones de gobierno federales y estatales han innovado y adaptado sus formas de Gobernar a las nuevas circunstancias nacionales e incluso globales, han implementado mecanismos de gobierno que permiten estar a la altura de los nuevos retos mundiales en materia de gobernabilidad, sin embargo el único orden de gobierno que no ha tenido esa innovación es el municipio; En primer término por que no existen recursos para poder implementar nuevos mecanismos de gobernanza y no los existen simplemente porque a la hora de legislar no les ha interesado fortalecer económicamente al mismo, el problema está según Ávalos Aguilar en que al ser el municipio la base de nuestro federalismo si queremos innovar en la parte de arriba y dejamos decaer los cimientos muy seguramente pronto dejara de funcionar. Él propone cuatro aspectos para el fortalecimiento municipal, que aclaro, al ser un texto de hace algunos años se han hecho avances pero creo que cabe todavía segmentar al fortalecimiento municipal en estos cuatro rubros, el primero el

fortalecimiento en materia jurídica-administrativa, el segundo en materia de servicios públicos, tercero, fortalecimiento en hacienda pública y cuarto, fortalecimiento en la importancia de la participación ciudadana, estos cuatro aspectos son ejes en materia de fortalecimiento municipal. Deje al último este autor porque de manera muy sencilla y clara da la pauta de cómo abordar el tema del fortalecimiento, desde luego ello implica un esfuerzo no solo de los ayuntamientos, también lo implica de otros órdenes de gobierno.

## 1.5 MARCO TEÓRICO

El origen del municipio se puede concebir desde dos puntos de vista: el natural y el legal; el primero es conocido como “*iusnaturalista*”<sup>4</sup> el cual plantea que el municipio nació como algo natural e incluso como algo divino, lo cual tiene sus razones que expondremos más adelante; la segunda idea expone que el municipio lo crea el Estado o que éste es la primera forma de organización del Estado, por lo que también defiende su teoría basada sobre todo en un sistema jurídico.

Los orígenes del municipio se remontan a Roma hacia el siglo VI a.C., donde surge la idea de organizar a los habitantes y territorio de una población. Los autores Reynaldo Robles y Teresita Rendón<sup>5</sup>, afirma que “*El municipio no es parte del poder ejecutivo federal, ni del poder ejecutivo estatal, su competencia no se deriva de ninguno de ellos*”. Esta idea la retomaré a lo largo de este trabajo para delimitar el papel del municipio dentro del sistema jurídico mexicano. Si bien el tema de la soberanía y autonomía municipal es un tema que ha sido superado por delimitar dicha soberanía a su régimen interior, el municipio debe entenderse como una esfera de poder independiente de las otras dos, esta teoría es llamada

---

<sup>4</sup> La teoría *iusnaturalista* la retoma el autor Eduardo López Sosa en su libro “*Derecho municipal Mexicano*”, en el capítulo I, derecho municipal p. 13, esta teoría sostiene que “*El municipio es una institución social que existe antes que el estado, por lo que no puede ser una creación del Estado ni del derecho; el municipio es resultado inmediato de la voluntad solidaria y espontánea de la comunidad*”.

<sup>5</sup>Eduardo López Sosa, *Derecho municipal mexicano*, México, Editorial Porrúa México. P. 81



de distintas formas por los académicos, es intermedia de las dos anteriores, misma que estudiaré porque es precisamente ahí donde se encuentra la fortaleza jurídica que debe tener el municipio.

El municipio nace por mandato del pueblo plasmado en la constitución como forma de organización política y no solo administrativa. El artículo 115 de nuestra Carta Magna es el que le otorga la legalidad al municipio como forma de organización de los estados, por tanto, en ese entendido, el municipio cumple de acuerdo a lo ya expuesto, con las características de legalidad, legitimidad, autonomía y soberanía interna, con estos elementos antes dados y en cumplimiento al pacto federal puedo deducir que los municipios al igual que los estados que forman parte del mismo pacto, deben estar en el mismo rango de gobierno que los estados o el gobierno federal, en las dimensiones geográficas y poblacionales correspondientes.

En últimos años quizás por un descuido o poco interés de las autoridades estatales y federales se ha visto al municipio como un nivel de gobierno inferior a los demás, lo que ha generado la total centralización del poder en el gobierno federal, si bien no me ocuparé ahora del pacto federal y de la forma de gobierno de nuestro país, solo espero poder identificar las formas de fortalecimiento municipal sin que esto implique ir en contra de las disposiciones del pacto federal.

Pretendo hacer notar que la figura del municipio ha decaído jurídica y socialmente al hacer que ese ente sea una esfera de gobierno que solo administra los escasos recursos que le otorgan los gobiernos locales y federal y las casi nulas recaudaciones municipales, ya que los servicios por los que puede cobrar son muy pocos, las grandes concesiones son administradas por el gobierno federal aunque los daños ocasionados por las grandes industrias son absorbidos directamente por los habitantes de los municipios. Los gobiernos municipales han quedado rebasados por la sobre-población que cada día requiere más

servicios, en otros casos ni siquiera se cuenta con los servicios básicos por que el presupuesto apenas alcanza para pagar nóminas y gastos administrativos.

Hoy los municipios no son capaces de sostener por si mismos los servicios municipales y ante dicha incapacidad han tenido que concesionar los servicios haciendo con ello un servicio si de calidad, pero en donde el perjudicado es el ciudadano que tiene que pagar ahora no solo el impuesto del servicio sino que además la ganancia de la empresa prestadora del servicio.

De acuerdo a la real academia de la lengua española Autonomía es “la facultad de gobernarse por sus propias leyes o condición de la persona que no depende de otra”, en ese sentido el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM ha reflejado que esta visión de autonomía municipal aún está muy lejos de alcanzarse, y ve como posible vía de fortalecimiento municipal la del fortalecimiento del federalismo, debido a que el propio federalismo ha obstruido el crecimiento de los municipios a pesar de las reformas al artículo 115 Constitucional.

Al respecto el académico Vicente Anaya Cadena plantea 5 puntos que deben atenderse inmediatamente para fortalecer al federalismo y que por ende fortalecerán al municipio, los puntos que plantean son: revisión de las competencias de los niveles de gobierno, búsqueda de la equidad en la distribución de los recursos económicos del país, (ya que al momento son inequitativos), revisión de los instrumentos administrativos, impulsar la vida municipal y al municipio libre, y por ultimo impulsar la transición democrática.

El mismo autor en una gaceta mexicana de administración refiere que uno de los problemas de los municipios es la falta de heterogeneidad en los mismos, tenemos en

nuestro país municipios muy grandes y municipios muy pequeños, esto conlleva a un problema serio en materia de fortalecimiento porque no se alcanza un desarrollo equilibrado y equitativo entre las distintas regiones del país. Finalmente, este autor señala que los municipios han perdido su autonomía convirtiéndose en “gestores de bienes y servicios ante la administración pública federal” cosa que no está alejado de nuestra realidad, así mismo una posible salida planteada por el municipalista es la distribución de impuestos a municipios para que sean ellos mismo quienes resuelvan sus problemas económicos y no sea la federación quienes este resolviendo problemas económicos de los municipios. Y apunta un último elemento que me parece relevante, el fortalecimiento municipal también se da a través de los ciudadanos con una cultura de la participación ciudadana mucho más activa y conocedora.

En la opinión de Carlos Gadsden Carrasco, quien se ha destacado por su aportación al federalismo mexicano y abordar el tema del fortalecimiento municipal, el municipio juega un papel preponderante dentro de la construcción de un auténtico federalismo mexicano, en su obra “Hacia una coherente arquitectura de gobiernos en México” argumenta la premisa de fortalecer el federalismo mexicano a través de la defensa de los gobiernos locales, incluyéndolos en los nuevos planes nacionales de desarrollo como eje fundamental de desarrollo, si bien se ha avanzado en la materia con los comités de planeación para el desarrollo en donde uno de los principales actores son los municipios aún faltan algunos aspectos a considerar. Primeramente Gadsden defiende la postura de la descentralización como una necesidad de restablecer un auténtico federalismo que coadyuve a la transferencia de funciones, facultades y recursos en los ámbitos político, fiscal y administrativo hacia los municipios, esto va de la mano con el aumento de la transferencia de recursos hacia los gobiernos locales y la repartición de recursos descentralizados que ya se implementan a través de las aportaciones federales pero en poca medida, como lo son los ramos 33 y sus cinco fondos.

Carlos Gadsden ratifica también que los “Coplade’s” en las entidades federativas son quienes facilitan el análisis de proyectos estratégicos en los municipios y que son ellos

quienes pueden incentivar el desarrollo regional, si se utilizan de forma adecuada estas instancias mejoran la calidad y eficiencia de los municipios, y es así como se puede apreciar los beneficios de la descentralización del gobierno, porque se evitan duplicación de esfuerzos o definen competencias y atribuciones, ahorran gastos, y mejoran la coordinación entre los gobiernos, finalmente propone un modelo estratégico para un auténtico federalismo, en ese apartado hace referencia a la implementación de un servicio civil de carrera en los gobiernos locales que brinda seguridad y continuidad a las actividades gubernamentales, fortaleciendo los gobiernos locales. Todo lo anterior forma parte de una reforma integral del Estado que lleva a un auténtico federalismo a través de la descentralización, una posible forma de alentar el desarrollo en nuestro país.

Raúl Martínez Almazán quien ha estudiado a su vez el tema del fortalecimiento municipal en su ensayo “Fortalecimiento municipal y la reactivación económica”, detecta varias situaciones que han perjudicado a la institución municipal uno de ellos es que los municipios han operado como cajas chicas de los caciques de los municipios, detecta también que los planes de desarrollo municipal no están acorde con sus necesidades, además de que las finanzas municipales están rebasadas por la excesiva burocracia, los municipios cada día gastan más y crecen menos, su gasto no es al mismo ritmo de su crecimiento. La alternativa planteada podría ser la de la gestión municipal que debe analizarse, estudiarse y practicarse a donde en los municipios que con sus solos recursos no pueden subsistir, máxime cuando tiene una escasa recaudación, esta alternativa propone la obtención de recursos a través de la gestión en diversas instancias de gobierno o incluso en instancias no gubernamentales de donde se pudieran obtener apoyos importantes en beneficio de la población.

Otro factor en el cual coinciden estos autores citados y lo señala puntualmente Martínez Almazán, es que a los municipios se les cataloga de la misma manera, mientras tenemos municipios muy urbanizados al mismo tiempo tenemos municipios en pobreza

extrema y muy pequeños, por lo que es necesario regionalizar municipios como medida para fortalecerlos. Él pone en relieve el ejemplo de los municipios que son cabeceras de las zonas metropolitanas como Monterrey o Guadalajara, en contraste con municipios demasiado aislados o con difícil acceso a para dotación de bienes y servicios, como los que existen en Oaxaca o Chiapas.

En conclusión creo que los municipios han entrado en una etapa de crisis jurídica al no haber reformas en proceso que fortalezcan al mismo, en una crisis social por no ser capaces de satisfacer las demandas más necesarias de los habitantes y con ello generan apatía en la sociedad y falta de credibilidad en los mismos, y hace necesaria la participación de la propia ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos municipales, han entrado también en una crisis económica ya que la gran mayoría de municipios tienen deudas contraídas con institución bancaria pero más grave aún, que en gran parte de estos, las deudas son a largo plazo con lo que dejan sin posibilidad de movimientos financieros a las siguientes administraciones municipales, han entrado en una crisis material porque los recursos naturales explotados en los municipios no son para beneficio de los propios habitantes del mismo, ya que los recursos (minas, ríos, bosques, plantíos, selvas) son en beneficio de las grandes empresas y los impuestos cobrados van directamente a las arcas federales.

Con lo anterior expongo que deben de tomarse medidas a fin de evitar que dicha crisis municipal siga avanzando, de lo contrario, estamos destinados a seguir privatizando los servicios municipales, viendo cómo se declaran en quiebra los ayuntamientos, incrementando la desconfianza de la ciudadanía en las autoridades municipales, aumentando el descontento entre la población, viendo como los gobiernos estatales y federal intervienen para tomar los mandos de la seguridad, quizás después los servicios municipales y por ultimo las finanzas municipales y con ello llegar a la fusión de municipios, propiciando la desaparición de esa figura jurídica que por naturaleza es el núcleo de la

administración pública.

La teoría a desarrollar se basa en eliminar el excesivo gasto corriente que tiene los municipios, aunado a ello debería plantearse la figura de profesionalización de servidores públicos municipales, trataré de explicar en que se basan estos dos aspectos para después indicar algunos aspectos que han comentado algunos autores sobre el tema no exactamente en temas municipales pero en otras áreas que podrían aplicarse analógicamente en el tema municipal.

La profesionalización de los servidores públicos municipales, es un tema del cual lamentablemente poco se ha escrito y también poco se ha hecho al respecto, debido a que es un rubro que no se ha podido implementar por intereses creados por los funcionarios municipales de alto nivel, es decir no es un tema que convenga políticamente hablando, su implementación depende de una serie de esfuerzos que implican la intervención de muchos actores.

En el año 2003 se implementó en nuestro país el servicio civil de carrera de la administración pública federal, regulada por una ley del mismo nombre con su reglamento correspondiente, el concepto de servicio civil de carrera se debe aclarar en primer término que se aplica solo para el personal administrativo de gobierno “no militar”, es decir al personal administrativo de gobierno en este caso municipal, aquellos servidores públicos que tienen el contacto con la ciudadanía, que gestionan recursos o que atienden programas sin importar si el personal es eventual, de confianza o sindicalizado todo personal que colabore en el gobierno con las características anteriores debe implementarse en el servicio civil de carrera.

Ochoa Campos Moisés quien anteriormente había citado su obra y es un autor que toca los temas municipales delimita el servicio civil de carrera de las relaciones laborales

entre el Estado y los trabajadores, lo que indica que no afecta las condiciones generales de trabajo estipuladas en el artículo 123 constitucional.

El servicio civil de carrera como una profesionalización de los servidores públicos es relativamente nuevo, en nuestro país apenas en el 2003 se pudo implementar en las esferas del gobierno federal pero no se ha podido bajar a gobiernos locales y municipales por el fuerte sindicalismo que aun prevalece en nuestro país, lo que a mí me interesa es exponer que beneficios podría traer a nivel municipal el implementar el servicio civil como una forma de fortalecer a los municipios, en primer lugar por la vulnerabilidad de los servidores públicos municipales en segundo lugar por la prontitud en la que cambian los gobiernos municipales y por ultimo porque me parece que es una forma de perfeccionar el trabajo que cotidianamente se realizan en los ayuntamientos a fin de dar en cada administración un mejor servicio.

Juan Miguel Morales y Gómez en un ensayo de la revista “Espacios Públicos” expone esta teoría del servicio civil de carrera municipal en materia administrativa debido a que podría eliminar algunas de las fallas que antes he mencionado como el caso de la corrupción, la falta de servicios públicos organizados, la escasez de recursos el gasto excesivo en sueldos, salarios y liquidaciones además de la enorme fuga de dinero en esos rubros por compromisos políticos que pudiera tenerse.

En el servicio civil de carrera los ascensos, el ingreso y la capacitación van en función de las habilidades, aptitudes y capacidades que se tengan, ejemplo de ellos en nuestro país son las llamadas instituciones autónomas como el Instituto federal Electoral que también tiene muchas reservas su proceso de selección, la Comisión de Derechos Humanos, además de instancias federales como el INEGI, el SAT, entre otras muy pocas, que ya han implementado el servicio civil de carrera y cuyos resultados en materia laboral y administrativa han creado mejores condiciones laborales no solo a sus trabajadores también para los patrones, si a nivel federal el nivel de dependencias aun es escaso a nivel

municipal es nulo y camino para llegar a ello se vislumbra muy difícil, tiene algunas limitantes como el hecho de la duración del periodo de gobierno municipal de tan solo 3 años, lo que imposibilita la falta de continuidad en los programas debido a la inestabilidad laboral que tiene los funcionarios encargados de este tipo de actividades, otra limitante es que las administraciones municipales en la mayoría de los casos se conforman por conocidos, parientes, amigos de los funcionarios municipales que no cuentan con la experiencia profesional en el ámbito de trabajo pero para quitar esta pésima costumbre no va a ser fácil debido a los compromisos políticos con los que se cuentan.

Acosta Arévalo José Octavio es en mi opinión el autor más activo en el tema de profesionalización de los servidores públicos municipales a través de conferencias y ensayos básicamente comenta que actualmente las administraciones municipales cuentan con servidores públicos inexpertos que dejan en segundo término la calidad de los servicios municipales, los funcionarios públicos tienen una gran oportunidad en el municipio para incluir al mundo laboral a las personas que políticamente lo ayudaron en la campaña o en su trayectoria política, o a que las personas que políticamente les resulte redituable contratar.

El acercamiento más cercano que los municipios han tenido para profesionalizar el servicio público han sido las capacitaciones que en materia administrativa realizan las dependencias encargadas de los municipio en los gobiernos estatales y federal, pero ello no implica que haya una profesionalización de los servidores públicos solo una introducción a manera de capacitación que regularmente se les imparte a los servidores públicos municipales precisamente en virtud del desconocimiento de la administración pública por ser cada tres años nuevos funcionarios lo que llegan a atender a los palacios municipales, el problema es precisamente ese que los funcionarios tendrán cada 3 años que introducirse en los temas municipales y mientras se preparan quienes sufren las consecuencias son los ciudadanos.



Recientemente el INAFED quien es la instancia del gobierno Federal de tener contacto y monitorear a los municipios elaboró un documento llamado “Guía de recursos humanos para la administración pública municipal”, en donde básicamente plantea aspectos sencillo como el elaborar perfiles de puestos, capacitación continua, mayor regulación de los trabajadores municipales, establecer un área de nóminas específica o de recursos humanos que lleve un control estricto de los trabajadores, evaluar constantemente a los servidores municipales, etc., pero lamentablemente estos escritos han sido como llamadas a misa, no han tenido éxito entre los municipios quizás por la inexistencia de las autoridades hacia los municipios.

## **1.6 SELECCIÓN DE MÉTODO DE INVESTIGACIÓN Y ESTRATEGÍA METODOLÓGICA**

En una revisión a diversos autores que han escrito del tema de mi interés encuentro que cada uno aborda del tema desde distintas perspectivas, existe el caso de Antonio Sánchez por ejemplo, que habla de las causas de la problemática de profesionalización de los gobiernos municipales, tratando de encontrar una causa en común y una causa matriz que nos ayude a entender la situación actual, con ello infiere que herramientas se pueden utilizar para combatir el problema, cuestión que el autor ya no aborda pero su aportación es sin duda importante para entender el conector, este autor lo relacione directamente con el método de investigación de rastreo de procesos que busca en retrospectiva la causa primera.

Roberto Avalos en su texto “Elementos para lograr el fortalecimiento municipal y su relación con la federación: hacia una propuesta de análisis”, parte del conocimiento de las causas, es decir ya no aborda el tema de la problemática municipal desde un proceso causas sino una vez conocidos los motivos que originaron el conflicto se propone investigar soluciones que resuelvan la situación, llegando así a conclusiones con propuestas claras de que hacer para la solución de la problemática municipal y a manera de manual de forma

muy práctica enumera las principales acciones que los gobiernos locales deben de emprender a fin de iniciar un proceso de restauración de su sistema administrativo sin necesidad de una reforma constitucional.

Juan Miguel Morales, visualiza utilizando el método Delphi los puntos de vistas o los casos prácticos en diversas regiones del país con la finalidad de observar datos precisos que pocas veces se valoran a la hora de tomar decisiones, con ello explica una posible respuesta a los problemas planteados y elabora de manera muy sencilla una propuesta de servicio civil de carrera que ayude a eficientar los gobiernos locales, menciona también los beneficios que esto tendría en pro de los gobiernos locales, como cuáles serían los requisitos mínimos con los que un gobierno municipal debe funcionar en su aspecto administrativo, en este caso el autor no abunda mucho pero si se necesitaría echar a andar el aparato legislativo con la finalidad de que constitucionalmente se reconozca y se ponga en marcha dicha propuesta.

Cité a estos tres primeros autores con la finalidad de separarlos de los siguientes autores cuyos métodos de investigación para la elaboración de sus tesis son similares y que además es con el más que adhiero. La creación de teorías mediante el estudio de casos a través del rastreo de procesos y del método Delphi es un requisito necesario en mi tesina debido que me interesa mostrar la situación actual, el panorama, el contexto y los obstáculos que hoy tienen en frente los gobiernos locales, partiendo de las causas, para poder transitar hacia una posible salida constitucional, me interesa este método de investigación porque necesito exponer los fenómenos intervinientes que vinculan las causas y los efectos, no pretendo contrastar teorías, pretendo más bien explicar casos a modo de inferir los orígenes, efectos y soluciones. Para ello citare brevemente cuatro autores que comparten esta visión.

Carlos Moreno, profesor del ITESO, analiza el entorno político de los municipios y

visualiza los problemas específicos en temas administrativos, proponiendo como vía de solución la construcción de las capacidades institucionales. Sin embargo su eje central es resaltar las condiciones actuales legales y políticas que obstaculizan a los gobiernos locales. Específicamente hace notar herramientas de control institucional y enumera las variables que intervienen en el ejercicio gubernamental local, y las condiciones en las que funcionan actualmente.

Enrique Cabrero de igual forma muestra un panorama de la realidad municipal, tomando como ejemplos municipios específicos de nuestro País que considera son relevantes para exponer la complejidad de la función gubernamental municipal.

El texto “Profesionalización del Servicio Público en México”, resume memorias de varios autores la mayoría apegándose a la teoría general del Derecho administrativo explicando el origen histórico de los problemas de gobierno, poniendo en la discusión la forma en que el gobierno puede innovar una de las vías es el servicio civil de carrera, lo interesante de este texto es el análisis de caso de países como Reino Unido, Nueva Zelanda y México, haciendo énfasis en la coincidencia de que un servicio profesional de carrera es una de las mejores y urgentes alternativas de eficiencia del gasto público.

De igual forma en el mismo sentido metodológico José Octavio Acosta resalta la importancia, retos, obstáculos y situación actual de la profesionalización del servicio público local en nuestro País. Con todo ello me parece pertinente el realizar estudios de casos específicos en donde me permita explorar condiciones, causas y efectos y a partir de ello avanzar en la aportación de ideas que permitan constitucionalmente un mayor fortalecimiento de los gobiernos locales en México, aunado a encontrar experiencias exitosas en donde el servicio profesional de carrera sea un parámetro de desarrollo local.

El método de estudios de casos específicos es una herramienta de gran utilidad para que de manera sistematiza y ordenada se puedan obtener los hallazgos necesarios tendientes a conformar una vía de comprobación de la hipótesis, derivado de la revisión de la literatura se pueden inferir los datos necesarios para la obtención de información correcta y verídica, así como la comprobación de teorías que ya han tratado de explicar el fenómeno.

La teoría a desarrollar se basa en eliminar el excesivo gasto corriente que tiene los municipios, aunado a ello debería plantearse la figura de profesionalización de servidores públicos municipales. Trataré de explicar en que se basan estos dos aspectos para después indicar algunos aspectos que han comentado algunos autores sobre el tema no exactamente en temas municipales pero en otras áreas que podrían aplicarse analógicamente en el tema municipal.

La profesionalización de los servidores públicos municipales, es un tema del cual lamentablemente poco se ha escrito y también poco se ha hecho al respecto, debido a que es un rubro que no se ha podido implementar por intereses creados por los funcionarios municipales de alto nivel, es decir no es un tema que convenga políticamente hablando, su implementación depende de una serie de esfuerzos que implican la intervención de muchos actores.

## **1.7 CONCLUSIÓN DEL CAPITULO**

La intención de este primer capítulo es ubicar al municipio como la institución jurídica, describiendo su naturaleza y las principales características de tal forma que entendamos la relevancia que tiene dentro de la estructura de gobierno. La revisión de autores que han propuesto una reforma al municipio con la intención de fortalecerlo nos

indica que es un tema que aún no ha quedado del todo resuelto, en primer término por que constantemente se tiene que estar innovando a las instituciones y en segundo término porque aún faltan elementos que hagan del municipio el organismo deseado.

Sin embargo, creo que a través de elementos administrativos se pueden fortalecer a los ayuntamientos y como expusimos anteriormente la administración y gestión de las autoridades en gran medida puede coadyuvar a lograrlo, bajo dos acciones de gobierno que tienen que ver con la administración pública municipal como es el minimizar gastos innecesarios y elevar la profesionalización de los municipios evitaremos que los municipios caiga en el colapso en que algunos de ellos han ido entrando.

Nuestra intención es demostrar que con menos gasto los gobiernos locales pueden elevar su calidad de gobierno, aunado a que el menor gasto no sólo es una alternativa sino una exigencia de la ciudadanía y debiera ser también una exigencia estricta por parte de las autoridades sancionadoras.

El otro aspecto tiene que ver con la profesionalización de los servidores públicos municipales del cual poco se ha hablado a nivel local o municipal por ser aun un área poco explorada por diversas razones, los dos aspectos que abordo son temas fundamentalmente administrativos pero que para implementarlos implican muchos ejes como el de gestión, el fiscal el jurídico y el económico, pero pretendo hacer notar que si se encaminan estos dos elementos podemos abonar al fortalecimiento de las instituciones municipales y con ellos se puede elevar el nivel de calidad gubernamental que brindan a los ciudadanos, la ventaja ciudadana de esta propuesta afecta directamente a los ciudadanos quienes inevitablemente en alguna ocasión recurrimos a instancias municipales no solo para realización de trámites, también porque es ahí donde se expresan nuestras principales demandas de satisfacciones del lugar donde habitamos.

Este capítulo me deja las referencias bibliográficas de autores que en primer término

simpatizan con la idea de fortalecer al municipio exponen sus razones y cómo hacer que el municipio funcione correctamente si bien no abonan en tema principal de este trabajo creo que es un primer paso para saber si la propuesta va bien encaminada, falta ahora saber si con los dos aspectos propuestos se puede fortalecer al municipio o es mera ocurrencia que en poco o nada ayudaría a un verdadero fortalecimiento municipal.

Leonardo Morlino en su texto calidad de la democracia, propone 5 aspectos para elevar la eficiencia de los gobiernos y que bien pudieran implementarse a nivel municipal, en un nuevo énfasis del término democracia, Morlino nos indica que no basta con tener democracia o con el concepto que hemos venido revisando por años es necesario añadirle más ingredientes a la democracia a fin de tener una democracia de calidad lo que indica también la calidad de la sociedad, me parece importante señalar tres aspectos relevantes a implementarse en ámbitos municipales el primero el gobierno de la ley (rule of law) que no es otra cosa más que el respeto a las leyes y a la supremacía de la ley, el segundo aspecto y sumamente importante es la rendición de cuentas (accountability) tan anhelada en ámbitos municipales, y poco reglamentada y por eso el desorden financiero en los ayuntamientos, y el tercero la “implementación progresiva de mayor igualdad política, social y económica” que implica también la participación activa de los ciudadanos. Creo que son los primeros pasos a seguir en las políticas públicas municipales sin dejar de lado los otros dos aspectos que recalca Morlino, pongo énfasis en estos tres primeros porque podemos de ahí partir hacia un fortalecimiento municipal en términos administrativos, jurídicos y sociales.

## **CAPITULO 2**

### **LA NATURALEZA SOCIAL DEL MUNICIPIO Y SU PROBLEMÁTICA ACTUAL**

#### **2.1 LA FINALIDAD SOCIAL DEL MUNICIPIO**

Desde la Constitución de Cádiz se establecieron los primeros lineamientos en materia municipal, entendiendo a los mismos como una autoridad intermedia entre los gobernados y los ayuntamientos sin embargo en la evolución histórica no se les doto de autonomía, incluso durante el porfiriato a pesar de la intención de otorgarles autonomía, la dictadura domino sobre ellos, fue hasta 1914 cuando por decreto del entonces Presidente Venustiano Carranza se contempló el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional, con ello se sienta el primer precedente claro del artículo 115 Constitucional. Hago referencia a esta antecedente para clarificar que la utilidad e importancia del municipio siempre ha estado presente y no se ha optado hasta ahora por desaparecer la figura dada su aparente trascendencia, considerado como una institución, el municipio ha sido fortalecido con herramientas y normas jurídicas constitucionales que han permitido su funcionamiento mas no su fortalecimiento.

Socialmente el municipio tiene una función de balance entre los niveles de gobierno, la de administrar recursos públicos en aspectos que la población más requiere, los gobiernos municipales teniendo sus propios territorios y poblaciones están encargados de la relación entre los distintos poderes y niveles de gobierno porque de ellos depende su propio desarrollo, su función es clave y de primera importancia para los habitantes por que son quienes inicialmente se encargan de la gestión gubernamental, la situación actual de los gobiernos sobre todo los municipales ya no es solo la administración pública también la capacidad de gestión de cada uno de ellos, la habilidad de las autoridades para esta actividad también es crucial, sin gestión pública un municipio está condenado a su extinción, la evolución de la administración ha alcanzado también a los municipios que parece que no han entendido aun esta nueva función de las autoridades.

Los Gobiernos locales de acuerdo al artículo 115 Constitucional están investidos de personalidad jurídica y controlan su propio patrimonio con lo cual harán frente a una serie de obligaciones definidas en la fracción tercera del citado artículo, sin olvidar cumplir también con las obligaciones de carácter estatal y federal, la coordinación con las demás entidades conlleva obligaciones que también deberá cubrir el municipio, y por lo regular son ellos quienes ejecutan acciones o lineamientos de los demás niveles de gobierno, todo lo anterior es obligación de los gobiernos locales mantenerlo, administrarlo e innovarlo sin embargo la constitución no contempla cual será la forma de fortalecer la institución municipal pese a la gran carga administrativa y social que tiene, no solo se trata de otorgarle funciones y presupuesto a los gobiernos locales, es necesario también establecer la forma de fortalecerlos constitucionalmente. A los municipios se ha entendido el termino fortalecimiento municipal con la posibilidad de crear convenios unir esfuerzos y colaborar unidos en temas concernientes a los 3 niveles de gobierno, el hecho está en que eso no es fortalecimiento por que no abona a una innovación de la institución a un robustecimiento de su estructura o normativa, solo a una ayuda para mejorar su funcionamiento en la solución de problemas comunes entre gobiernos, pero la idea va más allá de eso va en términos constitucionales de herramientas legales que contribuyan a la realización de tareas municipales, no es función de los municipios determinar asuntos de interés general o de carácter judicial por ejemplo, de ninguna manera se plantea la invasión de esferas o de funciones que no corresponden a los gobiernos locales, pero si se deja ver que el papel del municipio tampoco debe ser de administrador o ejecutor dejando de lado su función de promotor y agente transformador o generador de desarrollo.

Planteo que si la finalidad del Estado es el bien común, los municipios siendo parte del Estado deben abonar a dicha finalidad pero de forma más activa, no funcionando en la obsolescencia como lo hacen ahora, no funcionando en la opacidad con la que funcionan, por el contrario jugando un papel más activo constitucionalmente hablando, recordando que tienen la mayor fortaleza y representatividad que son los ciudadanos, quienes ven en la institución municipal el reflejo de todo el Gobierno.



## 2.2 PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LOS MUNICIPIOS

La gobernabilidad se construye a través de varios componentes en los cuales interviene una gran dosis de dialogo entre los diversos sectores de la población y del gobierno, y varios elementos que deben de intervenir para que un gobierno democrático camine en las mejores condiciones y logre su objetivo, actualmente los gobiernos enfrentan una serie de problemas derivados de su actuar y de la grave descomposición de las instituciones que se han envuelto en más dilemas que soluciones, la institución de los municipios no es la excepción, sus áreas no han sabido funcionar de forma correcta, anteriormente en el planteamiento del problema de este trabajo indicamos algunas causas que han llevado al municipio a la situación actual. Según la federación nacional de municipios de México aproximadamente el 61% de los municipios en México tiene una “situación marginal” financieramente hablando, esto debido al excesivo centralismo que existe en nuestro país, abona también al conflicto que los municipios no tengan la capacidad ni capacitación adecuada para operar con las mejores habilidades, el problema financiero de los municipios deriva en grandes problemas a la sociedad que no comprende los malos manejos administrativos que se dan en la función pública pero que si percibe que su situación financiera publica va en decadencia.

Para el año 2013 el pasivo de los municipios era de 43,000 millones de pesos, que dicho sea de paso incumplieron en su mayoría con el pago de sus obligaciones a las deudas, sin embargo la bola de nieve fue creciendo, los males siguieron aquejando a los municipios y fundamentalmente el pasivo se incrementaba para cubrir gastos administrativos, para junio de 2016 la deuda se incrementó a más de 53,000 millones de pesos.

Para clarificar este problema municipal en números basta evidenciar un solo dato, según un reporte del IMCO denominado “Deuda Subnacional”<sup>6</sup> (competitividad, 2016) de

---

<sup>6</sup> Competitividad, I. M. (2016). *Reporte de Deuda Subnacional: segundo trimestre de 2016*. Ciudad de México, México.

diciembre de 1993 a diciembre de 2015 la deuda de los municipios y entidades federativas se incrementó en 351.6%, esta cifra indica grandes dilemas, ¿Quién autorizó en su momento a los municipios a endeudarse en tal magnitud?, ¿Porque ninguna instancia realizó acción alguna para frenar este abuso?, ¿Cómo piensan los municipios cubrir ese pasivo económico?, las preguntas tienen respuestas afortunadamente, sin embargo de poco servirán sino se realizan acciones encaminadas primero a frenar este abuso y segundo contribuir a la solución del mismo.

En el caso particular del Estado de Jalisco el problema es severo, la deuda de los municipios nuevamente citando este reporte del IMCO es mayor a 9,000 millones de pesos, la mayor cifra a nivel nacional, estando por mucho por arriba de las demás entidades federativas, solo el pasivo de los municipios del Estado de Jalisco representa más del 36% a nivel nacional, es decir más de una tercera parte de la deuda de todos los municipios del País la tiene solo el Estado de Jalisco, estos números reflejan la pésima administración de recursos que ha tenido el Estado, el siguiente paso es encontrar algunas soluciones que abonen a abatir esta deficiencia.

### **2.3. EL GASTO CORRIENTE EN GENERAL DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

Para conceptualizar gasto corriente escogí una definición que parece englobar todos los aspectos que engloba el concepto: “Erogación que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas”.<sup>7</sup>

Según conceptos de Economía política los gastos son divididos en dos grandes ramas, el gasto corriente y el gasto de inversión, teniendo estos a su vez subdivisiones, en este caso

---

<sup>7</sup> A.C., I. M. (s.f.). *El dilema del presupuesto. gasto corriente Vs. gasto de inversión. (I. m. A.C., Ed.) la caja negra del gasto público pag.* 77.

nos interesa analizar el gasto corriente que como la definición bien menciona es utilizado a la compra esencialmente de servicios, analógicamente se puede entender también que el pago de sueldos y salarios o prestaciones profesionales deriva en la compra de un servicio por el cual la entidad pública eroga un gasto que es destinado financieramente hablando a gasto corriente o como los conocemos comúnmente a gastos administrativos, esta erogación tiene además la característica de ser un gasto recurrente, es decir que cada determinada fecha se vuelve a efectuar.

En el caso de los municipios este gasto se efectúa con cargo a sus finanzas públicas, cada año en el presupuesto de ingresos votado y aprobado en cada una de las legislaturas de los Estados se define cual será el gasto administrativo destinado a pago de servicios profesionales sueldos y salarios, sin embargo los ingresos anuales establecidos en el proyecto de ley de ingresos de cada municipio son estimados, dependen en buena medida de las capacidades recaudatorias de cada entidad, la parte “segura” por así decirlo, son las aportaciones federales y estatales que cada año se hacen, mientras que las recaudaciones dependen de la intensidad con la que cada año los municipios recauden ingresos por concepto de derechos y servicios prestados a la población, mismos que están establecidos claramente en la misma ley en comento.

De acuerdo al artículo 115 Constitucional las principales fuentes de ingresos de los municipios son: 1.- La explotación de sus bienes patrimoniales. 2.- Las contribuciones que señalen las Legislaturas de los estados. 3.- Los derechos derivados de la prestación de servicios públicos. 4.- Las transferencias federales y estatales: participaciones y aportaciones, destacando el impuesto predial que sería la fuente principal y todo lo relacionado con propiedad inmobiliaria como fraccionamientos, divisiones, consolidaciones, traslado de dominio y mejora entre otros.

El gasto corriente en las administraciones municipales pueden incluir de acuerdo al presupuesto de cada municipio los siguientes servicios: sueldos y salarios, prestaciones,

arrendamientos, comunicación social, herramientas, alimentos, combustibles, mantenimiento, papelería, viáticos, servicios personales, servicios administrativos, gastos de administración, y “otros servicios”. Es interesante que no exista una homologación en cuanto a conceptos de gasto corriente, cada estado o municipio puede manejar distintos conceptos para un mismo servicio, como podemos apreciar, son rubros necesarios pero a la vez inutilizables, son gastos que se realizan de forma periódica pero que no son invertidos directamente al servicio de la comunidad, si a esto le sumamos que dichos gastos son excesivos y además costosos el problema se agrava aún más.

## **2.4 GASTO CORRIENTE EXCESIVO, UN PROBLEMA QUE AFECTA A LA FIGURA DEL MUNICIPIO**

Si todo el presupuesto de la federación lo equivalemos a un peso, 63 centavos de ese peso se destinan a gasto corriente en los rubros citados anteriormente, situamos entonces a ese gasto como el motor que echa a andar la gran maquinaria del gobierno, no se trata de menoscabar el concepto de gasto corriente, es necesario porque los gobiernos necesitan para la prestación la realización de gastos destinados a la prestación de los mismos, y el problema no se centra en el concepto de gasto corriente ni en qué tan útil pueden ser los servicios que ofrece el gobierno, no se cuestiona la necesidad de erogar sueldos y salarios, o al menos no en este proyecto, para nosotros la idea de gasto corriente es obligatoria para la funcionalidad de los mismos, lo que si cuestionamos es la discrecionalidad, abuso, exceso o mala utilización de los gastos administrativos que forman parte de la gran cadena de corrupción que perjudica a esta país. En el caso de los municipios no son la excepción a este problema, su gasto administrativo supera los límites, puede variar dependiendo de cada uno, la Ley de coordinación fiscal establece que las aportaciones que la federación haga a los municipios no deberá ser menos del 20% del total de sus ingresos con la finalidad de apoyarlos en sus finanzas públicas.

Situando este problema en los municipios más pobres del país, la recaudación

obtenida por concepto de pago de derechos es demasiado baja, y su presupuesto demasiado austero, por lo que no habiendo más ingresos su salida es la gestión y la administración de los pocos recursos mismos que son utilizados en gastos administrativos hasta en un 80%, con la esperanza de que la inversión sea derivada de recursos extra presupuestales logrados a través de la gestión.

Ha existido un dilema entre el gasto corriente frente al gasto de inversión, principalmente por que el primero en México siempre resulta más elevado que el segundo, y en segundo por la opacidad con la que se ejerce el gasto corriente, los gobiernos tienden a gastar más de lo que reciben, porque eso beneficia políticamente a sus titulares, los intereses son de todos, la burocracia siempre buscara mejoras laborales, los grupos de interés también buscaran elevar sus rentas, y los particulares siempre esperaran obtener dividendos del gobierno que apoyen sus fines, a ambos les interesa sacar un beneficio particular o colectivo a costa del recurso que administran. La opacidad de los gobiernos municipales para manejar el recurso es una fuente de corrupción que durante años ha servido para financiar de todo en este país desde eventos particulares hasta partidos políticos, porque la rendición de cuentas y la falta de observancia en la eficiencia del recursos ha provocado un abuso del ejercicio del poder en detrimento económico de las finanzas públicas.

Una característica del gasto corriente en nuestro país es que no es constante ni homogéneo, sus variables son tantas que permite jugar con los conceptos, mismos que en algunos casos son muy ambiguos, esta situación es nociva para la rendición de cuentas por que no permite la rendición de cuentas ni garantiza certeza en la información.

La burocracia cuesta demasiado en nuestro país, México gasta en burocracia más que en países como Brasil o Chile y estamos por arriba de la media mundial, los ciudadanos no podemos acceder a información básica como sueldos prestaciones, número de trabajadores, sobresueldos o compensaciones que tienen los trabajadores municipales, la transparencia

no ha tocado las esferas municipales porque así ha convenido a los grupos de poder, esta información es básica no solo para información de la ciudadanía sino como un elemento de planeación y evaluación de las políticas públicas o ejercicios de gobierno, con esos datos se puede influir en la toma de decisiones de los gobiernos locales.

En resumen el gasto corriente en los municipios tiene grandes problemas, opacidad, ambigüedad de conceptos, poca rendición de cuentas, falta de transparencia, inobservancia de las instancias reguladoras y/o sancionadoras, falta de legislación, problemas que no se han podido o querido subsanar porque en gran medida obedece a intereses políticos o personales, constitucionalmente no es posible hablar de una regulación estricta a los gobiernos locales, se les ha dejado en la libertad de administrar y planear (si es que existe) sus finanzas públicas, los ejemplos han demostrado que esta deficiencia del gobierno implican la intervención de varios actores políticos y económicos quedando además en la impunidad, si no existe una adecuada solución constitucional a esta dificultad con cada ejercicio fiscal que pase el problema agravara más hasta sepultar las finanzas de los gobiernos locales.

## **2.5 MEDIDAS CONSTITUCIONALES DE CONTROL DEL GASTO PÚBLICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS GOBIERNOS LOCALES**

En razón de la soberanía de los municipios el artículo 115 Constitucional da libertad a los municipios para administrar sus finanzas, previa autorización de las legislaturas locales, para hacerse de recursos los municipios tienen las siguientes facultades:

*IV. “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:*

*a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y*

*mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.*

*b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.*

*c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.”<sup>8</sup>*

Aunado a lo anterior podrán imponer las tarifas que consideren pertinentes para la prestación de servicios.

En relación a la cuestión laboral el artículo 115 Constitucional manifiesta que los municipios deberán apegarse a lo establecido al artículo 127 sobre la prestación de labores en el gobierno.

El 27 de abril de 2016 se promulgó la Ley de disciplina financiera y los municipios, que es, hasta ahora, la legislación de control más sólida constitucionalmente hablando en materia financiera a Estados y municipios, su antecedente inicia con la reforma Constitucional del 27 de mayo de 2015 donde se crea en sistema nacional anticorrupción, que tiene por objetivo ser “una instancia de coordinación entre las autoridades de todas los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.<sup>9</sup> (Vite, 2017). Posterior a esta reforma constitucional esta la nueva ley de disciplina financiera que adiciona y deroga diversas disposiciones de las leyes de coordinación fiscal, y que tiene como principales objetivos en primer término regular la deuda pública de los Estados y municipios, primero obligando a hacer frente a las deudas ya

---

<sup>8</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 115, Párrafo IV.

<sup>9</sup> Vite, L. (2017). *Análisis y Contexto de las Reformas Constitucionales del Sistema Nacional Anticorrupción*. PricewaterhouseCoopers México.

contraídas, y en segundo término limitar a los municipios a contraer deuda bajo el candado de la aprobación de las legislaturas locales, estableciendo bases reales de adquisición de deuda y garantizando que la deuda contraída pueda ser efectivamente pagada con bienes propios del municipio sin comprometer el total de sus ingresos anuales. La nueva norma prevé también un sistema de alerta y registro público único consistente en el monitoreo constante que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los Estados y municipios mediante el cual a través de indicadores, refleja el nivel de deuda publica contraída y la capacidad de los municipios para contraer deuda, una especie de buró de crédito para los municipios. De esa forma los municipios tienen tres posibilidades de resultados: endeudamiento sostenible, endeudamiento en observación y endeudamiento elevado, y a través del registro único se transparenta todas las obligaciones fiscales contraídas por las entidades y municipios.

Sin duda esta nueva reglamentación viene a poner orden al caos que se tenía en materia financiera en las entidades y municipios, sin importar el destiempo con el que se realizó esta reforma, aún tiene algunas ambigüedades y puntos negativos, el más señalado hasta ahora es el de dejar todas las facultades de monitoreo, análisis y sanción a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien puede utilizar esta herramienta para tener mayor control sobre los gobiernos locales.

En materia de rendición de cuentas nos encontramos frente a uno de los mayores debates, exigencias y reclamos de la sociedad, porque es un proceso que no ha podido implementarse de manera adecuada en nuestro país, en todos los niveles de gobierno, pero principalmente en los gobiernos municipales que sigue sin implementarse a fondo.

Luis Carlos Ugalde refiere que la Rendición de cuentas “es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo {liable} [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a



preguntas {answerable}”, (Ugalde)<sup>10</sup> lo que se traduce que los servidores públicos se comprometan de manera formal a rendir cuentas del manejo de los recursos, para que puedan ser susceptibles de sanción.

Cada año la cuenta pública de Estados y municipios debe ser enviada a los Congresos locales con la finalidad de ser revisadas y aprobadas en su caso, lo que no implica que estén libres de responsabilidad, sin embargo este mecanismo es muy útil pero ineficaz por quienes detentan la función. Los gobiernos locales tienen como principales obstáculos en materia de rendición de cuentas el marco jurídico obsoleto y ambiguo, además de heterogéneo, la falta de capacidad administrativa y la poca responsabilidad política. Los municipios en México no cuentan con una regulación en materia administrativa que los obligue a organizar y transparentar la asignación de recursos para temas de gasto corriente, por otra parte los ayuntamientos no cuentan con instancias al interior de organización administrativa que pueda abonar a la rendición de cuentas, en algunas ocasiones el personal no cuenta con la experiencia necesaria ni para desempeñar un puesto en la función pública, lo que imposibilita que los municipios rindan cuentas de su actuar administrativo, por último los gobiernos locales no cuentan con el suficiente margen de maniobra política y constitucional para rendir cuentas, porque están supeditados a las decisiones de los gobiernos estatales y federal, sus capacidades tributarias son escasas y sus esfuerzos por incrementarlas nulas.

## **2.6 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO**

La finalidad de incluir un capítulo dedicado al gasto operativo de los municipios exponiéndolo como uno de los puntos débiles de la regulación constitucional de los gobiernos, es para clarificar la situación actual del problema y como afecta directamente en todos los niveles de gobierno, señalando que la deficiencia está en la regulación normativa del gasto, que ha sido por muchos años la llave abierta de los gobiernos que brinda la

---

<sup>10</sup> Ugalde, L. C. (s.f.). *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales (Vol. 4)*. México D.F., México: Auditoría superior de la Federación.

oportunidad de desviar los recursos a intereses distintos a los de el bien común, la escasa fiscalización de este rubro ha permitido que la práctica sea reiterada y constante, debemos de considerar que el gasto corriente es en lo que más gastan los gobiernos y que si en ese aspecto no tenemos los mecanismos constitucionales que ayuden a protegerlo estamos perdiendo control sobre nuestros propios recursos.

Los candados al problema pueden ser en materia legislativa y en materia administrativa, el primero otorgando constitucionalmente a las instituciones fiscalizadoras mayores herramientas, obligaciones y facultades para revisar y observar constantemente a los gobiernos locales, el segundo candado tiene que ver con los mecanismos de control al interior de los gobiernos que deben implementarse para obtener mayores beneficios por los recursos gastados, la eficiencia del gasto público, la adecuada planeación, capacitación y las mejoras de las estructuras municipales son solo algunos que deben de existir en todo ente de gobierno que maneje recursos públicos.

Las recientes reformas han iniciado un camino hacia la transparencia, rendición de cuentas y organización del recurso de los gobiernos locales pero no resultan del todo eficaces, por las enormes lagunas que se han creado a lo largo de décadas de retraso intencional.

## **CAPITULO 3**

### **PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN LOS GOBIERNOS LOCALES**

#### **3.1 EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA**

El Servicio Profesional de Carrera se define como el “mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”.<sup>11</sup> Es una necesidad prioritaria para la administración pública en nuestro país, y es la mejor herramienta que podemos tener para garantizar a la ciudadanía que el servicio y atención de los gobiernos sea de calidad y eficiencia.

Revisando los antecedentes de servicio público en nuestro país, encontraremos que derivado de los 70 años de gobierno hegemónico se dio lugar al centralismo de la función pública, en donde el ejercicio del mismo se daba a través de intervenciones políticas, un sistema de cuotas y manejos discrecionales de la nómina del gobierno, posteriormente hacia los años 90's el país entra en una rutina de modernización debido a la influencia internacional y las costosas decisiones políticas siempre que se tomaban decisiones administrativas, así para el año 2000 gradualmente las instituciones del Estado han ido adelgazando y organizando su nómina y todo lo concerniente a gasto corriente, llegando incluso a la transparencia en algunos casos de dichos gastos.

Sin embargo el país aún requiere de ajustes y cambios en los manejos administrativos, logrando cada vez más que los servicios ofrecidos sean de mejor calidad y eficiencia, lo que a su vez se traduce en mayor gobernabilidad y democracia.

---

<sup>11</sup> Aguilar, L. (2003). *La Profesionalización del servicio público en México*. México D.F.: Universidad Iberoamericana.

A raíz de la alternancia de poder todas las instituciones empiezan a sufrir los primeros cambios reales de administración, transparencia en los gastos, manuales de procedimientos, perfiles de puestos, evaluaciones de la calidad o desempeño, se empiezan a ver todos con una visión más gerencial, no solo por ser una demanda sentida y urgente de la ciudadanía, también porque el gobierno veía los beneficios de ello al ahorrar un número considerable de recursos, con ello el gobierno obtenía un doble beneficio empatía y ahorro, mismos que los gobiernos pasados habían dejado perder por voluntades políticas y para beneficios personales.

El 10 de abril de 2003 fue publicado en el diario oficial de la federación el decreto por el cual se expide la Ley del servicio profesional de carrera en la Administración pública federal centralizada, resultado de las presiones anteriormente expuestas, y aunado a la globalización que evidenciaba para ese entonces a México como el único país miembro de la OCDE que no contaba con un sistema de méritos en su gobierno, a nivel internacional México es de los últimos países en implementar este sistema, comparado con otros países como Holanda, Estados Unidos o España que desde 1829, 1883, y 1852 respectivamente ya contaban con este mecanismo. Como se puede apreciar vamos bastante retrasados con la implementación de un mecanismo de control de los empleados de la administración pública, anterior a esta reforma los trabajos en esta materia eran escasos, por citar un ejemplo, en la época del porfiriato el ministro de Hacienda José Ives Limatour elaboró una guía práctica de empleos que era como un catálogo de puestos, lo que pudiera tomarse como un primer antecedente de la profesionalización, se habían presentados algunos intentos de profesionalizar el servicio público pero con fines de estabilidad laboral para los trabajadores del gobierno, como el acuerdo para organizar y regular el servicio civil de 1934 expedido por el entonces Presidente de la República Abelardo Rodríguez, o el estatuto general para la regulación de los servidores públicos expedido por el Presidente Cárdenas, pero esos intentos fueron en vano porque tampoco convenía a los intereses políticos de los gobiernos en turno.

Actualmente la profesionalización de los servidores públicos es un hecho que solo afecta niveles de gobierno federal y en algunas instancias de gobierno, y que no ha permeado en los demás órdenes, el avance es significativo y ha operado de manera exitosa en las instituciones donde se ha implementado, aunque no deja de ser operado por funcionarios y cabe aun la posibilidad de malos manejos, es una gran herramienta que acabó con una larga historia de nepotismo y corrupción, y dio paso a nuevas herramientas y mecanismos de gobierno.

Aguilar Villanueva hace referencia a la nueva Gestión pública la cual se deriva de la urgente reforma del Estado en materia administrativa como parte de un movimiento de democratización de los regímenes, en esta reforma administrativa se contemplan seis acciones: reducir el ámbito de la intervención estatal en la económica, reducir el número de organismos y programas gubernamentales, reducir el número de las empresas públicas, realizar recortes de gastos con base en evaluaciones de eficiencia, estructurar la organización de las dependencias del gobierno, inducir y asegurar la eficiencia económica de la operación administrativa, con estas acciones encaminadas a eficientar el gasto pública Villanueva elabora el desarrollo de este concepto y exponiendo la operación de este nuevo modelo que más adelante comentaremos.

Mauricio Merino menciona que el servicio civil de carrera se aplica para todos los puestos administrativos cuyo reclutamiento y ascenso dependen de los méritos de la persona, previa evaluación y de acuerdo a las necesidades de cada dependencia, teniendo tres cualidades: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidades, sin duda son ventajas de su implementación que además terminan con diversos problemas que aquejan la administración pública como el clientelismo, corrupción e ineficiencia; sin embargo también hay que ser claros en mencionar que el servicio profesional de carrera no resuelve todos los problemas de la administración ni se convierte en una fórmula mágica para el desarrollo de los gobiernos, tiene desventajas que son en cierta forma discriminatorias, por

ejemplo con el servicio profesional se reducen las oportunidades a los que solo pertenecen al sistema, dejando sin opciones a quienes no se encuentran en ese sistema, creando una mayor complejidad institucional, se señala también otra desventaja de acumular conocimientos en beneficio personal, aunado a lo anterior la sola implementación del nuevo servicio profesional acarrearía problemas con el despido de los anteriores trabajadores, solo basta echar un vistazo a la cantidad de demandas laborales que se tienen en contra de los gobiernos locales, y las que se acumularían si se implementa el servicio profesional, eso dejaría en banca rota a una gran cantidad de los municipios.

El costo beneficio del servicio profesional de carrera debe ser analizado de forma económica, administrativa y practica para que su implementación y operatividad sea un beneficio y no una carga para los gobiernos locales.

El foro nacional permanente de profesionalización y servicio profesional de carrera en los gobiernos locales creado en el año 2001 a través de reuniones foros y talleres ha contribuido a que la implementación sea ordenada y cada vez más vinculatoria en los gobiernos locales, como muestra en el año 2003 emite la “Carta Mexicana de Profesionalización y Servicio Profesional de Carrera en Gobiernos Locales”, misma que tiene como objetivo la orientación sistemática de la institucionalización del servicio profesional de carrera; En ese documento se expresan tres aspectos, el compromiso que deben adquirir los gobiernos de cara a la profesionalización, los principios que debe tener el servicio profesional de carrera y la forma de organización a través de subsistemas del servicio profesional. El primer aspecto tiene que ver con la intención voluntaria de parte de los gobiernos locales por adoptar el servicio profesional de carrera mismo que hace ver su importancia para el correcto desarrollo gubernamental. En cuanto a los principios, se respetan la profesionalización, la no discriminación, la neutralidad política, la equidad, competitividad, congruencia, entre otros; con la finalidad de que sea considerado un eje rector en el actuar de los servidores y del gobierno; por ultimo en la organización a través de subsistemas se mencionan la planeación, ingreso, profesionalización, evaluación, remuneración y retiro de los trabajadores parte del subsistema, haciendo la aclaración que

solo aplica este sistema para los trabajadores de confianza de los gobiernos locales. Es un primer paso en materia administrativa sin embargo hace falta desarrollar mucho de esta carta para que se pueda adoptar plenamente, sin embargo marca las pautas para quienes emprendan el camino hacia una transformación administrativa.

Un servicio profesional de carrera incluye una nueva cultura laboral que para hacerse efectivo debe imponerse de manera constitucional, es un proceso de modernización que elimina varios conceptos e ideologías, pero que a su vez trae múltiples beneficios y oportunidades para la ciudadanía, y en consecuencia eleva el nivel de productividad, eficiencia y calidad y de los servicios ofrecidos por los gobiernos.

### **3.2 LA IMPORTANCIA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LOS GOBIERNOS LOCALES**

¿Porque tendría relevancia exigir el servicio profesional de carrera en los gobiernos locales?, pues bien la actuación de nuestras autoridades debiera ser de mayor observancia, por haber sido los elegidos por la mayoría de los ciudadanos para el desempeño de un cargo público, en teoría los ciudadano optamos mediante el voto por una opción de gobierno que se caracterizara por dar las mejores soluciones a la sociedad, las autoridades a quienes elegimos serán las responsables a su vez de seleccionar a quienes brinden los servicios municipales.

El ayuntamiento es conocido como la corporación municipal integrado por personas elegidas libremente de manera popular con la finalidad de prestar diversos servicios a la comunidad. La importancia de un servicio profesional de carrera en los ayuntamientos tiene que ver con la competencia, eficacia, eficiencia y efectividad de la gestión, de los servidores públicos quienes deben tener las habilidades competencias, y herramientas necesarias para desempeñar un cargo público, lo que conlleva a una mejora en la gestión de gobierno. El

servicio profesional de carrera debe ser de manera obligatoria para todos el personal, no solo el militar, a raíz de la reforma constitucional en materia de seguridad pública se instaló de manera obligatoria el servicio civil de carrera a en las corporaciones policiacas de todo el país incluidas las municipales, debido a ello todas las instancias de seguridad del país iniciaron una serie de actividades encaminadas a la profesionalización de los cuerpos de seguridad, entendiendo más como una capacitación o adiestramiento necesarios para desempeñar el puesto, es el primer acercamiento que se ha tenido hasta el momento con la profesionalización de los servidores públicos municipales, debido a que no existe aún la regulación necesaria para que el personal administrativo de los ayuntamientos entre en un esquema de profesionalización.

A nivel federal los esfuerzos en esta materia son escasos aun, solo algunas instancias de gobierno llevan a cabo institucionalmente el servicio profesional tal es el caso, del Instituto Nacional Electoral, la Comisión de Derechos Humanos, el INEGI, el SAT, por citar estos ejemplos que son distintivos dentro de la materia, de implementarse esta regulación a nivel municipal de forma constitucional estaríamos en la posibilidad de incrementar la productividad de los recursos ejecutados por los ayuntamientos, se garantiza también la continuidad de los programas sociales, y se termina con el sistema de cuotas de los partidos políticos, son muchos los beneficios que esta medida traería. A continuación presentamos las más relevantes.

### **3.3 BENEFICIOS DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN GOBIERNOS LOCALES**

Luis Carlos Ugalde expone que la mayoría de los trabajadores en los gobiernos municipales en el país pertenecen a quienes toman decisiones de baja relevancia, trabajadores administrativos que en su mayoría, (más del 67%) solo tienen la educación básica, su nivel de estudios no ha llegado a niveles de bachillerato y por ende tampoco a niveles educación superior, partiendo de este dato estamos en manos de trabajadores que



han aprendido el ejercicio de la función pública a través de la experiencia adquirida a lo largo de los años, y otros siguen o inician cada 3 años en el proceso de aprendizaje, todo con cargo al erario, este costoso sistema necesita regularse para dar paso al ordenamiento en materia administrativa de los servidores, los beneficios que se obtendrían por la implementación del servicio profesional son compartidos y enumero algunos que han sido los más destacados por los estudiosos en la materia:

- *Terminar con cuotas de poder*

La práctica que se viene desempeñando en los gobiernos municipales de renovar plantilla de personas cada 3 años o cada que entra una nueva administración obedece como mencionamos antes, a la herencia de 70 años de hegemonía política, misma que para erradicar necesita de una herramienta constitucional como el servicio profesional de carrera que obligue a los gobiernos a contratar personal con la experiencia y habilidades necesarias para desempeñar un cargo público, pondría fin a la costumbre de contratar para pagar favores políticos o mantener el control político de un ayuntamiento a través de la manutención de servidores públicos incapacitados que representan una carga económica a la sociedad.

- *Sistema de méritos*

Contar con un servicio profesional de carrera en los gobiernos locales termina con modelo antiguo de ingreso o promoción en el servicio público, actualmente solo los trabajadores deberán ser parientes, conocidos o amigos de los altos mandos municipales para obtener un cargo o beneficio dentro de la administración pública, pareciera ser el requisito, el servicio profesional ofrece lo contrario, el ingreso, permanencia o promoción del cargo depende la capacitación, evaluación y desempeño de actividades única y exclusivamente, es un instrumento que sirve a ambos sociedad y gobierno para tener a los mejores hombres y mujeres dentro del servicio público.

Actualmente a nivel federal la Ley de servicio profesional de carrera faculta a la Secretaría de la función pública para coordinar y evaluar a las dependencias para la aplicación del servicio, estableciendo claramente los sujetos obligados a inscribirse en el servicio profesional donde a través de siete subsistemas se plantea administrar los recursos humanos de manera ágil, e integrar todo una reserva de talentos. Los siete subsistemas son: subsistema de ingreso, subsistema de desarrollo profesional, subsistema de capacitación y certificación de capacidades, subsistema de evaluación del desempeño, subsistema de separación, subsistema de control y evaluación, y subsistema de planeación de recursos humanos. Con estos controles se garantiza por todos los medios posibles que el mérito será una cualidad indispensable para mantenerse en la administración pública municipal.

- *Atención de reclamo ciudadano*

Una de las mayores demandas ciudadanas es la rendición de cuentas y la calidad en los servicios ofrecidos por los gobiernos, la cual no se puede dar sin que exista una adecuada profesionalización de servidores que se encuentren comprometidos en primer lugar con la ciudadanía y en segundo término con su trabajo, la nueva cultura laboral implica que el servidor público conozca y entienda que su permanencia en su trabajo depende de su desempeño y está íntimamente ligado a su evaluación continua así como a su calificación externa por parte de los ciudadanos que están en constante observancia de su actuar, la sanción debe repercutir siempre en su trabajo, de lo que se trata es que el servidor este comprometido con el servicio y con la ciudadanía.

- *Motivación laboral*

Así como existen la contraparte de la sanción, debe existir el beneficio de la motivación y la congratulación a los buenos servidores, el servicio profesional de carrera debe servir para atraer, retener y motivar a quienes desempeñen de manera eficiente su

trabajo y a quienes eventualmente se esmeren en conseguir objetivos más allá de los impuestos, mucho se ha hablado de la eliminación del pago a servidores o del excesivo sueldo de los funcionarios, bajo el argumento de que es un “honor” trabajar en el gobierno y debiera ser una cuestión de trabajo comunitario, y si bien en algunos casos si resulta oneroso y hasta excesivo las remuneraciones debemos entender que como cualquier otra actividad la función pública también tiene sus responsabilidades, un funcionario municipal debe tener un sueldo y la motivación de que si realiza de manera exitosa su trabajo será recompensado proporcionalmente a la responsabilidad que tiene, no es lo mismo estar en un área de servicios públicos municipales que en un área de toma de decisiones que pueden afectar a la colectividad, y en razón de ello la profesionalización planea la retención de talentos, así como la oportunidad de superación profesional a través del servicio público.

- *Modernización administrativa*

La idea principal de este punto es mayor eficacia con menos recursos de eso va la modernización de eficientar los recursos y el personal, de revisar sistemas o de implementarlos, de rediseñar estructuras, de organizar procesos y revisar que funcionen adecuadamente, de manejar recursos con apego a la legalidad, si entendemos todos estos puntos y cambiamos como ya hemos mencionado la cultura laboral estaremos entrando en una nueva etapa de modernización administrativa.

- *Desarrollo profesional*

Al igual que en la reciente reforma educativa, que aún no ha prosperado en varios aspectos la profesionalización de los servidores públicos municipales implicaría que cada trabajador tenga la oportunidad necesaria y adecuada de lograr objetivos profesionales dentro de la función pública, en dos sentidos el primero en el sentido de tener más espacios de crecimiento laboral en virtud de su desempeño, capacitación y habilidades, asegurándole que siempre habrá algún espacio de mayor jerarquía o responsabilidad del cual pueda ser

participe siempre y cuando obtenga las cualidades necesarias; el segundo sentido ofreciéndole la certeza de que los espacios siempre serán concursados u otorgados a quienes realmente puedan y tengan las habilidades necesarias, sin que intervenga algún otro factor que salga de sus posibilidades reales de acción.

- *Eleva la calidad en los servicios municipales*

La finalidad de la profesionalización es que la ciudadanía tenga mejores servicios públicos, todos los esfuerzos y acciones son encaminadas a ello, en la medida en que incrementemos la profesionalización de los servidores públicos municipales se verán reflejados en la calidad de los servicios otorgados, en un mejor bienestar social y en una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

- *Eleva el nivel de la democracia*

La profesionalización de los servidores públicos representa una herramienta funcional para las democracias del mundo, porque mejora la calidad de las políticas públicas implementada por los gobiernos en todos los niveles de gobierno, con servidores públicos profesionales, capacitados y con las mejores habilidades se pueden obtener mejores resultados en la implementación y desarrollo de políticas públicas que con personal improvisado o poco capacitado para el desempeño, además de que consolida el Estado de derecho de acuerdo a Luis F. Aguilar “La profesionalización es una señal de que los gobiernos tiene la capacidad de solución de problemas de alto rendimiento puesto que sus empleados tiene la capacidad y competencia necesaria para obtener los mejores resultados conforme a las leyes, además de que da una muestra de no ser un gobierno faccioso y respetuoso de la división de poderes y abierto a la participación ciudadana”<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Villanueva, L. F. (2006). *la nueva Gestión Pública*. En L. F. Villanueva, *Gobernanza y gestión Pública* (págs. 137-236). México D.F., México, México: Fondo de Cultura Económica.

(Villanueva, 2006)

- *Legítima la labor del servidor público*

¿Porque las personas encargadas de nuestra seguridad o de brindar servicios colectivos, son las indicadas?, hasta ahora no se tiene la certeza de que las personas encargadas de esas funciones sean las idóneas solo sabemos que desempeñan esas labores porque ya llevan muchos años desempeñándola o porque son parientes, amigos o conocidos de las autoridades electas o porque simplemente tuvo la fortuna de encontrar ese trabajo, sin embargo no existe ninguna garantía de que sea una de las mejores personas que puedan desempeñar ese trabajo, no podemos saberlo si no existe la medida de probarlo, estamos supeditados a las decisiones de personas que no conocen nuestras realidades, y que llegan a caer en el nepotismo, y prácticas de amiguismo que en nada benefician a la colectividad. Legitimar al servidor público municipal resulta imperante para un adecuado funcionamiento de la operatividad gubernamental, y es la oportunidad de limpiar la mala imagen y elevar la legitimidad de los gobiernos locales que mucha falta le hace.

- *Ahorro en los gobiernos municipales*

Con la alternancia de poder en nuestro país en el año 2000, la organización gubernamental y los primeros trabajos de profesionalización fueron vistos con buenos ojos por el gobierno que uso esta medida como forma de ahorro en el gasto público. Para los gobiernos municipales el servicio profesional de carrera sería una medida que representaría un ahorro presupuestal, el solo hecho de organizar la nómina y eficientar recursos representa un ahorro económico, el pago de indemnizaciones, bonos, sobresueldos y nominas obesas son gastos que están matando las finanzas públicas, en ocasiones el montos de laudos laborales excede el presupuesto anual de los municipios quienes para hacer frente a estas responsabilidades deben recurrir a la deuda pública.

Una ley del servicio profesional de carrera en los gobiernos estatales y municipales forma parte de toda una reforma constitucional en materia administrativa, que trae aparejado beneficios en varios aspectos, Villanueva Aguilar menciona “Los beneficios “E” (Economía, eficiencia y eficacia)”<sup>13</sup>, (Villanueva, 2006) en las operaciones administrativas, porque la inercia de la implementación del servicio profesional deja ver mejoras en la función pública.

A manera de ejemplo es conveniente destacar que uno de los pilares en materia de profesionalismo es el Servicio Exterior Mexicano (SEM), mismo que desde sus inicios estuvo diseñado para ser referente en materia de calidad y eficiencia en el servicio otorgado por la delicadeza de sus actividades, expresando la imagen de nuestro país hacia el exterior desde sus inicios el servicio exterior mexicano fue exigente en la selección del personal que debía tener las responsabilidades de la representación mexicana debiendo seccionar y capacitar a todo su personal. El aspecto más importante de la secretaria es luchar contra la ineptitud, abandono y carencia de probidad de sus empleados, y aunque en algún momento la burocracia y la politización se infiltró en la institución, la secretaria tuvo que cambiar sus prácticas de reclutamiento, respetando el mérito y la aptitud ante todo sin menoscabo de sus derechos laborales, formando para 1934 la carrera administrativa única del servicio exterior con requisitos mínimos indispensables para su ingreso permanencia y promoción a cargo de la comisión del servicio exterior encargada de la administración del mismo. Si analógicamente comparáramos al servicio exterior mexicano a los gobiernos locales, no suena tan descabellada la idea de exigir el servicio profesional de carrera en los mismos, debido a que la finalidad es preservar en todo momento la calidad y eficiencia de los servicios ofrecidos a la población y la optimización de los recursos públicos, si se entendiera al ejercicio de gobierno como una función privilegiada en donde se manejan temas de índole público que trascienden e impactan a la población, no juzgaríamos su aplicación ni

---

<sup>13</sup> Villanueva, L. F. (2006). *la nueva Gestión Pública*. En L. F. Villanueva, *Gobernanza y gestión Pública* (págs. 137-236). México D.F., México, México: Fondo de Cultura Económica.

cuestionaríamos sus ventajas, por el contrario exigiríamos su inmediata aplicación debido a la naturaleza de las actividades. Debemos cambiar la mentalidad y pensar en los nuevos retos que el ejercicio de gobierno trae y con las herramientas humanas actuales no podemos hacer frente a los nuevos desafíos en materia de innovación gubernamental.

### **3.4 CONCLUSIONES DEL CAPITULO**

Para que el Estado pueda funcionar siempre necesitará de finanzas publica sanas para ello la única vía es a través de la organización de su administración, dejar atrás viejas prácticas e innovar hacia un nuevo modelo de administración publica en el cual se asegure la capacidad y eficiencia de las respuestas de las unidades administrativas, una herramienta útil para lograr esos objetivos es a traes de la profesionalización de los servidores públicos, que elimina además la debilidad de las administraciones municipales, dejando sin efectos las estructuras verticales y autoritarias de gobierno. El tema es aún incipiente es nuestro país, porque a mi parecer aún no existe la suficiente voluntad política para echar a andar este nuevo modelo, el punto de quiebre lamentablemente será el colapso de las finanzas públicas municipales que en algunos casos ya está sucediendo pero se ha sobrellevado la situación con la finalidad de menospreciar la urgencia de echar a andar el servicio profesional, aún se encuentran varios obstáculos en el camino como el cómo quitarle a los poderosos la facultad discrecional de nombrar y remover funcionarios, hoy en día ningún municipio del país tiene implementado al cien por ciento el servicio profesional de carrera pero además la mayoría de ellos lo considera necesario mas no urgente. En algunos casos debe se han hecho intentos por implementarlos como es el caso del Municipio de Guadalajara, que tiene un sistema de servicio profesional pero no al llevar obligatoriedad constitucional para ejercerlo simplemente se deja sin efectos y no se lleva a cabo en la actualidad, en otras palabras existe solo en papel, y por el contrario se piensa que la inversión en mayor contratación de empleados es sinónimo de eficacia y rapidez, cuando en realidad se apuesta a lo contrario.

## **CAPITULO 4.- ANALISIS DE MUNICIPIO PARADIGMATICO, PROPUESTA Y CONCLUSIONES GENERALES**

### **4.1 ANÁLISIS DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO**

El municipio representa una estructura de gobierno imprescindible en nuestro país, su función social es importante para ser gestor y operador de políticas públicas que detonen el desarrollo de las comunidades, y así contribuir al desarrollo humano de los ciudadanos, pero es imposible lograr estos objetivos si las finanzas públicas del municipio son malas, no se trata solo de la cantidad de recurso que reciban, también de la calidad con la que ejercen esos recursos.

El municipio de Guadalajara, Jalisco es un ejemplo de finanzas mal administradas y muestra las consecuencias, así como las malas prácticas a niveles superiores en la que incurren la gran mayoría de los municipios, a su vez también puede representar un ejemplo de buen manejo de deuda, sin embargo elegimos este primer caso para exponer la mayoría de las malas prácticas municipales.

A raíz de la organización de los juegos panamericanos de la cual fue sede y organizadora la ciudad de Guadalajara en el año 2011, el municipio tuvo que erogar recursos económicos no solo para la logística del evento, la organización también incluyó una serie de acciones de mejora urbana e infraestructura de la Ciudad, la organización de los juegos panamericanos tuvo un costo de 6,231 millones de pesos de los cuales aún se adeudan la mayoría, los tres niveles de gobierno aportaron para la realización del evento pero no lo necesario para pagar el total, el gobierno federal aportó 2,689 millones mientras que el gobierno del estado gastó 2,332 millones y el municipio de Guadalajara aportó 173 millones, y hubo aportaciones también de patrocinadores, sin embargo el municipio de Guadalajara incrementó su deuda en un 63.26% para el 2011 para cumplir con dicho compromiso.

La crisis del municipio se agravó aún más para los años venideros, llegando a su momento



cumbre en el año 2015 en donde Guadalajara fue declarado según cifras del Instituto Mexicano para la Competitividad como el municipio más endeudado del País<sup>14</sup>.

Analizando la deuda del municipio según números oficiales del Ayuntamientos de Guadalajara, mismos que están disponibles en su página de internet encontramos lo siguientes: para el año 2013 la deuda del municipio era de 2,543 millones de pesos, los cual incluía los créditos con instituciones bancarias a largo plazo de dos bancos, para 2014 la deuda era de 2,419 millones de pesos independientemente de las amortizaciones hechas la deuda seguía prácticamente igual por lo que la mayoría iba a pago de intereses, en 2015 la deuda era de 2,291 millones de pesos, y al 31 de diciembre de 2016 el saldo era de 2,168 millones de pesos<sup>15</sup>.

Ahora bien, la evolución de la deuda parece ser manejable pero el municipio no realizo una planeación para el manejo de la deuda y menos para un ahorro presupuestal que ayudara al pago y reducción a gran escala de la deuda a través de anticipos a costa de menor gasto administrativo que mermara los intereses que se están pagando por los préstamos, con ello se tendría un doble ahorro el primero en la disminución de los intereses y el segundo en el ahorro en materia administrativa, por el contrario el municipio de Guadalajara tenía en el 2015 la nómina más grande del país, según información del diagnóstico de desarrollo institucional municipal (DDIM) Guadalajara contaba con 12,070 trabajadores, una escala desproporcionada de trabajadores para un ayuntamiento, con ello Guadalajara tenía un gasto administrativo de operación, nomina, laudos, pago de deuda, ¿y la inversión?, solo se destinaba 3.2% del presupuesto anual para inversión, y ahí radica el problema de los ayuntamientos, que sabemos que la manutención de los espacios públicos es una forma de inversión sin embargo la inversión en proyectos no va de acuerdo al crecimiento poblacional y demográfico de los municipios, los presupuestos no alcanzan a cubrir la totalidad de los gastos llegando a rebasarlos, Guadalajara no realizo una planeación del

---

<sup>14</sup> Competitividad, I. M. (2016). Reporte de Deuda Subnacional: segundo trimestre de 2016. Ciudad de México, Ciudad de México, México.

<sup>15</sup> Datos obtenidos del portal de transparencia del Municipio de Guadalajara.

manejo de la deuda, no realizó una política de austeridad en gasto público y en nómina, no realizó ajustes en administrativos que incluyeran la eficiencia en los recursos, no aumento su capacidad de recaudación, por el contrario siguió gastando a pasos agigantados y no obstante aumento su gasto con la contratación de más personal.

Cabe mencionar que desde el año 2013, Guadalajara cuenta con el servicio profesional de carrera reglamentado por una norma del mismo nombre, sin embargo este no está operando, así lo demuestra una tesis presentada ante el ITESO en junio de 2010<sup>16</sup>, en donde a través de solicitud de información hecha al Municipio le responden que efectivamente el servicio civil de carrera no está en operación, a pesar de estar reglamentado y vigente, lamentablemente ante esa situación resulta difícil saber si su aplicación hubiera mitigado los efectos de la deuda, o al menos hubiera estabilizado las finanzas públicas.

En la administración actual del municipio de Guadalajara, se optó por una acciones que ayuden a eficientar las finanzas, reestructurar la deuda pública y no solicitar más deuda en esta administración, lo que representa un avance en materia presupuestaria, sin embargo no se cumple el objetivo de una re ingeniería administrativa que ponga un freno al endeudamiento y que aliente la innovación o la implementación de nuevas técnicas de trabajo, queda claro entonces que por iniciativa y voluntad de los municipios por implementar el servicio profesional de carrera o disminuir el gasto corriente no será posible, dejando como única alternativa la implementación obligatoria de manera constitucional que oriente a los municipios a tomar medidas encaminadas al saneamiento de las finanzas públicas en beneficio de la colectividad.

## **4.2 UNA PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL**

La realidad de nuestros municipios en nuestro país es complicada debido a los grandes retos que tienen en materia económica y jurídica, el fortalecimiento de ese nivel de

---

<sup>16</sup> Tesis consultada del repositorio digital del ITESO, presentado por el alumno Buenrostro-Gutiérrez Abel I. en Agosto de 2010.

gobierno de forma constitucional es necesario y urgente para contrarrestar los excesos, abusos y desviaciones de poder generados por décadas y que aún persisten en la gran mayoría de los ayuntamientos, una reforma constitucional que vincule a los gobiernos municipales con el ordenamiento jurídico con la finalidad de reducir y mejorar su gasto corriente, así como de instaurar una mejor administración de recursos humanos mediante el servicio profesional de carrera, es mi finalidad emitir una propuesta que ayude a lograr estos objetivos al tenor de los problemas ya enumerados así como de los beneficios que dichas medidas traerían a los gobiernos locales.

1.- Es imprescindible contar con gobiernos austeros y ordenados, la austeridad en los gobiernos locales no debiera ser un lujo o un plus, por el contrario debiera ser requisito *sine qua non* de todos los gobiernos que manejan recursos públicos, recursos que no son propios, la mejor manera de empezar a ser austeros es mediante el orden, la desorganización de los gobiernos locales alienta las malas prácticas y pone una tela de opacidad que cubre a los gobiernos de forma permanente, las reglas normativas de los gobiernos locales no disponen de directrices claras que obliguen a los mismos a dirigirse con austeridad, la constitución se vuelve en este caso la herramienta más poderosa para combatir los excesos en las administraciones municipales.

2.- Los gobiernos deben de capacitarse y aprender a gestionar recursos. El nuevo modelo administrativo propone la gestión activa de los funcionarios municipales para la gestión de recursos en este caso estatales y federales, mientras no se capaciten los funcionarios de gobierno en el oficio de la negociación, el cabildeo o lobby no se estará en condiciones de atraer más recursos tanto de las administraciones públicas como de la inversión privada, cuanto más gestión mejor para la sociedad que vera de una u otra forma beneficios alcanzados de los mismos.

3.- El manejo de las deudas públicas, así como la restricción de las mismas debe alcanzar a los municipios de forma vinculatoria también para los funcionarios municipales, la nueva

ley de disciplina financiera aplicable también a municipios es el primer paso para frenar el desorden financiero de los ayuntamientos, sin embargo sigue sin ser sancionatorio de forma corresponsable a los funcionarios municipales que deliberadamente contraigan deudas desequilibradas en detrimento de la comunidad. Hoy en día vemos como la impunidad sigue cubriendo a ex funcionarios municipales que sin ninguna responsabilidad endeudaron hasta en un cien por ciento del total de sus ingresos del ayuntamiento a sus municipios en deudas a largo plazo, mientras no se vincule y se responsabilice a los funcionarios públicos de la contratación de deudas seguirán heredando responsabilidades a administraciones futuras.

4.- Es necesario que los gobiernos municipales obtengan mayor recaudación de recursos, al principio de este trabajo mencionábamos la escasa recaudación que obtienen los municipios por concepto de servicio ofrecidos a la sociedad, cuyo costo solo es para recuperación de gastos, sin embargo los gobiernos municipales necesitan obtener mayor dividendos por conceptos de rentas o permisos, mismos que en su mayoría están concesionados por el gobierno federal o estatal, la centralización de las concesiones y permisos las tienen los gobiernos estatales o el federal y por ende la percepción de los ingresos llegan a ellos, si bien regresan hacia los municipios a través de las participaciones federales, están no son equiparables al monto de lo recaudado, de tal suerte que las inversiones hechas en los municipios deben beneficiarlos generando algo más que empleos.

5.- Reestructuración administrativa. La nueva gestión pública de la que nos habla Luis Aguilar Villanueva propone “la observancia de las E (economía, eficacia, eficiencia)” (Villanueva, 2006), y me parece que de eso va la reestructuración administrativa, de realizar cambios profundos incluso de pensamientos y cultura al antiguo régimen burocrático, en donde se tiene la percepción que entre más personal mayor eficiencia, ese modelo agotado ha servido durante años a intereses de todo tipo menos de la colectividad, para lograr las tres características es un gobierno municipal debemos empezar por reglamentar lo que no se encuentra jurídicamente normado, empezar a crear nuevos mecanismos de trabajo que

incluyan el ahorro en todos los sentidos, como parte de esta reestructuración se hace preponderante la implementación del sistema profesional de carrera como una medida de ahorro y eficacia y eficiencia de los recursos humanos de un gobierno.

6.- La transparencia es un factor que ha estado ausente en los gobiernos locales, lamentablemente a ese nivel no ha llegado aún el tema de la obligatoriedad, el sistema de acceso a la información pública obliga a los gobiernos locales a entregar a toda persona que los solicite la información necesaria con la finalidad de satisfacer su derecho, llegando a ser considerado como un derecho humano, pero este trámite engorroso y tardado es más utilizado por los medios de comunicación que por los ciudadanos, los primeros con el afán de perjudicar o evidenciar intereses políticos, sobre todo en tiempos electorales, aunque es una herramienta útil, se debe exigir a los gobiernos municipales que toda la información relacionada con la erogación de gastos sea publicada en un portal de transparencia de manera fácil, sencilla, directa y verídica, lo cual hoy en día no sucede a pesar de estar reglamentado, lo que en la práctica vemos es gobiernos que hacen hasta lo imposible por evitar que la información sea consultada, la razón es simple, los gastos que realizan no corresponden con el programa de austeridad al que deben estar sometidos.

7.- La Implementación constitucional del servicio profesional de carrera en los gobiernos locales considero es la herramienta administrativa que más urge implementar. Anteriormente hablábamos de los beneficios de este sistema, y del porque su implementación resulta necesaria. Debemos partir en primer término de que la escolaridad de los funcionarios públicos municipales es menor que la de los de otros niveles, en la gran mayoría los trabajadores cuentan con más experiencia que educación lo que los hace expertos en su área sin embargo, es necesario también saber encausar dichas habilidades, al igual que en la pasada reforma educativa implementada, no se trata de eliminar a los actuales funcionarios sino de eficientar los recursos humanos y disminuir los costos por operación.

La planeación municipal en México es una utopía, un anhelo que no se puede llevar a cabo

porque las prioridades son otras, la planeación incluye prevención que los municipios no tienen por qué dan importancia a temas de urgente solución, primero se privilegian gastos operativos y administrativos, después servicios públicos municipales, y las áreas de planeación, prevención y ahorro son relegadas a un segundo plano el cual no se atiende porque tampoco existe la exigencia real y efectiva que los obligue a cumplir con esas tareas. Los subsistemas de los cuales se compone el servicio profesional amparan todas las áreas de trabajo, de tal forma que se garantice que desde el ingreso hasta su salida un trabajador sea eficaz y hábil para el puesto desempeñado, sin menoscabo de sus derechos laborales y sin importar la escolaridad que se tenga, la experiencia puede ser un factor preponderante en los gobiernos municipales, máxime en municipios pequeños en donde la labor municipal puede llegar a ser hasta un servicio social.

La urgencia de esta medida también se justifica por la supletoriedad que puede ser cuando no se cuentan con estudios profesionales, Enrique Cabrero<sup>17</sup> menciona que solo el 25% de los municipios en México cuenta con un programa de capacitación y desarrollo a su personal, por otra parte solo el 40% de los munícipes cuentan con estudios de licenciatura, y menos del 40% de los trabajadores municipales cuenta con estudios profesionales, así pues nos encontramos ante un panorama desolador en materia de profesionalización en los ayuntamientos, lo que demuestra la discrecionalidad con la que se han ocupado los puestos en las administraciones municipales, llevando consigo un lastre para las finanzas públicas sanas.

Es importante mencionar que el servicio profesional de carrera está diseñado para implementarse en personal administrativo mas no operativo, hoy en día lo que más gasto genera gasto en servicios personales son los altos sueldos de los funcionarios que tienen además prestaciones en razón de sus sueldos, de nada conviene desgastarse en eliminar

---

<sup>17</sup> Cabrero, E. (2002). *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*. CIDE-Fundación Ford.

plazas operativas que son más funcionales, mientras que se ahorra más eliminando mandos altos, en promedio un operativo representa el 6% de lo que gana un funcionario de alto nivel, la comparativa entre el trabajo no se puede realizar en razón de la responsabilidad pero si en razón de las necesidades de los gobiernos, que pueden y deben eliminar plazas altamente remuneradas.

Existen algunas propuestas bastante claras que dan el formato de la implementación del servicio profesional, sin embargo no han tenido el efecto legislativo ni la fuerza necesaria para echarlas a andar, no es coincidencia que no se quieran oír estas voces, pero tampoco se han realizado grandes intentos por parte de la sociedad para exigir a los gobiernos locales esta mediada que termine con una herencia ancestral que daña los tejidos más importante de los municipios, la intención es aportar ideas, y reafirmar la premisa de que el fortalecimiento a los ayuntamientos es una acción que robustece nuestra democracia y eleva la legitimidad de los funcionarios.

#### **4.3 CONCLUSIONES GENERALES**

El presente trabajo tiene como propósito recapitular a autores que hablaban acerca de la institución del municipio como un eje central en nuestra democracia y pilar del sistema de gobierno, exhibir las malas prácticas en las que han incurrido por años, así como proponer o clarificar algunas salidas hacia un fortalecimiento municipal que coadyuve a mejorar la relación gobierno-sociedad principalmente con la esfera que mayor interacción tiene con la ciudadanía y a quienes se les tiene mayor escrutinio por la sensibilidad de sus acciones.

Cuando elegí el tema del este trabajo, elegí también exponer un grave problema que aqueja a las administraciones municipales y a su vez proponer una posible solución al mismo, el gasto corriente ejemplifica todo lo ilegal y sucio que puede estar el sistema y engloba una serie de prácticas que por décadas han denostado no solo a las instituciones de gobierno también han agraviado a la forma de ejercer el gobierno, el abuso de las finanzas públicas municipales se ha caracterizado por ser el mayor delito cometido por autoridades en

nuestro país, la corrupción, nepotismo, fraude, desvío de recursos, malversación de fondos, tráfico de influencias, son delitos que han sido auspiciados por la debilidad jurídica de las instituciones y por la nula vigilancia de las demás instancias fiscalizadoras, nuestro país ha sufrido por años las malas prácticas de gobierno que han llevado a replantearse las ventajas de cambiar o desaparecer figuras de gobierno que representan más una carga para la sociedad que soluciones, preferir privatizar servicios ha sido una primera señal de la incapacidad de los gobiernos por ofrecer soluciones.

Sin embargo hemos logrado algunos avances que han iniciado una reestructuración administrativa de gobierno, con la desventaja de que el proceso ha sido demasiado lento. A partir de la alternancia política en nuestro país se abrieron nuevos espacios para la exigencia ciudadana, ante ello se formaron nuevas instituciones en materia de transparencia, rendición de cuentas, derechos humanos, constitucionalidad, etc., reformas como la judicial, educativa, laboral, fiscal, y la promulgación de nuevas leyes en materia de transparencia y rendición de cuentas, han sido un factor coadyuvante de que los poderes del estado se mantengan activos, las redes sociales ahora dan cuenta de eventos que antes no podíamos enterarnos, porque si hay algo a lo que le temen los políticos es a los medios, a la exhibición mediática, que si bien no es vinculatoria, rompe o desalienta sus aspiraciones personales y se esfuerzan por que los gobiernos cumplan dentro de lo más básico con las finalidades y formalidades que exige nuestro sistema jurídico, el siguiente paso es el tema que abordamos en este trabajo, de exigir una serie de acciones encaminadas a fortalecer las estructuras administrativas y jurídicas de nuestro sistema, mediante herramientas ya utilizadas en nuestro sistema pero no a niveles municipales, exigir que si existen mecanismos de control y regulación del actuar de los funcionarios que han funcionado de manera exitosa o al menos mejor que las anteriores políticas, repliquemos dichas medidas con los demás gobiernos, no basta con echarlas a andar y dejarlas plasmadas, al igual que la reforma al poder judicial se le va exigiendo que dé un poco más de lo que puede hacer, y se le pide que se reformador, de igual forma en materia administrativa podemos lograr que se practiquen nuevos modelos de gobierno, la reducción del gasto público representa la



primera acción a seguir si deseamos tener finanzas públicas eficientes y funcionales.

En segundo término la necesidad de profesionalizar a nuestros funcionarios no es lujo, es una inversión y representa una medida de ahorro a mediano y largo plazo, que de implementarse cambia el esquema a bajo el cual operamos, se trata de cambiar la cultura del vivir del gobierno y a costa del erario sin esforzarse por realizar con la mejor calidad nuestro gobierno, se trata de valorar al personal y conservar a las mejores personas que dignifiquen el papel de servidor público, y que los recursos de la sociedad estén en las mejores personas, que ejerzan pesos y contrapesos al interior de un gobierno, del cual todos saldremos beneficiados, dejando atrás la idea y las practicas del uso patrimonialista de la administración pública.

## BIBLIOGRAFÍA:

1. Acosta Arévalo, J. (s.f.). Experiencias, retos y desafíos en la profesionalización de los municipios en México.
2. Aguilar, L. (2003). La Profesionalización del servicio público en México. México D.F.: Universidad Iberoamericana.
3. Avalos Aguilar, R. (s.f.). Elementos para lograr el fortalecimiento municipal y su relación con la federación: hacia una propuesta de análisis. México D.F.: CEDAEM.
4. A.C., I. M. (s.f.). El dilema del presupuesto. gasto corriente Vs. gasto de inversión. (I. m. A.C., Ed.) la caja negra del gasto público (77).
5. Barragán, H. M. (2005). La remunicipalización en México: El caso Jalisco, primera aproximación. *Encuentro de Geografos de America Latina*. Sao Paolo. Barrera, T. R. (1985). *Derecho municipal*. Texas, California: Porrúa México.
6. Cabrero, E. (2002). Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México. CIDE-Fundación Ford.
7. Campos, J. R. (s.f.). El servicio civil de carrera municipal en México. Condiciones, desafíos y perspectivas. (I. d. UNAM, Ed.) Mexico D.F, México, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
8. Campos, M. O. (1955). *La Reforma municipal en México*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
9. Carmona, S. V. (2003). *Derecho municipal*. México D.F.: Porrúa México.
10. Competitividad, I. M. (2016). Reporte de Deuda Subnacional: segundo trimestre de 2016. Ciudad de México, Ciudad de México, México.
11. Estrada, J. L. (2011). *Acceso a la Información y transparencia en el Estado de México: Diagnóstico de los 125 municipios*. Toluca, Estado de México: Universidad nacional Autónoma de México.
12. Federación, D. O. (abril de 2016). Diario Oficial de la Federación. Recuperado el abril de 2017, de Diario Oficial de la Federación: [http://www.dof.gob.mx/aviso/2491/SCHP\\_270416/SCHP\\_270416.html](http://www.dof.gob.mx/aviso/2491/SCHP_270416/SCHP_270416.html)

13. Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Profesional de Carrera. (2006). *Carta Mexicana de Profesionalización y Servicio Profesional de Carrera en Gobiernos Locales*. México D.F.
14. Garza, J. M. (2002). Hacia una coherente arquitectura de gobierno en México. En J. M. Garza, *Federalismo y regionalismo* (págs. 159-179). México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
15. Garrocho, C. (1996). *Desarrollo Municipal; Retos y Posibilidades*. México D.F.: El Colegio Mexiquense.
16. Instituto Mexicano para la Competitividad. (2014). *El municipio, una institución destinada al fracaso*. México D.F.: Instituto Mexicano para la competitividad.
17. López, J. d. (Junio de 2012). gobiernos Locales Y Desarrollo Territorial en México. *Frontera Norte*, 24(47), 171-192.
18. Meléndez Martínez, A., López Calva, L. F., Rodríguez Chamussy, L., Szekely Pardo, M., & Gascón Ramírez, E. G. (2007). Poniendo a la Pobreza de ingresos y a la desigualdad en el mapa de México. *Economía Mexicana*, 16(2), 239-303.
19. Morales y Gómez, J. M. (2006). Límites y perspectivas de la Profesionalización de los servidores públicos municipales del estado de México. *Espacios Públicos*, 220-238.
20. Moreno Jaimes, C. (2007). Los límites políticos de la capacidad Institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México. (ITESO, Ed.) *Revista de Ciencia Política*.
21. Olmedo, R. (2005). *El cuarto orden del Estado*. Guadalajara, Jalisco: Instituto de Administración de Jalisco y sus Municipios A.C.
22. Pardo, María del Carmen; (2005). El Servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio. *Foro Internacional*, Octubre-Diciembre, 599-634.
23. Parra Vázquez, M. R., Juárez Bolaños, L., Mariacca Mendez, R., & Díaz Hernández, B. (Julio de 2011). Modos de Vida de los Jóvenes en un espacio Rural e Indígena. *Frontera Norte*, 19(38), 92-117.
24. Patiño, D. (01 de Septiembre de 2016). Gobierno concentró recortes de plazas de nivel medio y operativos. *El Financiero*.
25. Público, S. d. (2017). Transparencia presupuestaria. Proyecto de Presupuesto de

egresos de la federación 2017. Ciudad de México, Ciudad de México, México.

26. Ruiz, J. F. (2002). *Servicios Públicos municipales* (primera ed.). México D.F.: Instituto Nacional de Educación Pública.
27. Sánchez Bernal, A. (2014). La descentralización en México: gobiernos municipales inacabados y políticas Públicas con efecto difusión-difuminación. (U. d. Guadalajara, Ed.) Carta Económica Regional (113), 5-12.
28. Sánchez, E. A. (2006). *Derecho municipal Mexicano* (Primera ed.). México D.F.: Oxford University Press.
29. Sosa, E. L. (2007). *Derecho municipal Mexicano*. México D.F.: Porrúa México.
30. Ugalde, L. C. (s.f.). La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales (Vol. 4). México D.F., México: Auditoria superior de la Federación.
31. Versiones. (26 de Diciembre de 2016). Solo cuatro municipios veracruzanos, no dependen al cien por ciento de la Federación. *Excelsior*.
32. Villanueva, L. F. (2006). la nueva Gestión Pública. En L. F. Villanueva, *Gobernanza y gestión Pública* (págs. 137-236). México D.F., México, México: Fondo de Cultura Económica.
33. Vite, L. (2017). Análisis y Contexto de las Reformas Constitucionales del Sistema Nacional Anticorrupción. PricewaterhouseCoopers México.
34. Ziccardi, A. (1999). *Pobreza, Territorio y Políticas sociales*. México, D.F.: Revista Mexicana de Sociología.
35. Ziccardi, A. (1999). Pobreza, Territorio y Políticas Sociales. *Revista Mexicana de Sociología*.

## **LEYES Y REGLAMENTOS**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado de Jalisco

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco

Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco

Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco

Reglamento de la Administración Pública Municipal del Guadalajara

Reglamento del Servicio Civil de Carrera en Guadalajara